Die Bedingungslosigkeit der Steuerbewilligung

(Tit. VII § 9 V.U.)

Eine rechtsgeschichtliche, rechtsauslegende und rechtsvergleichende Darstellung mit besonderer Berücksichtigung der bayerischen Parlamentspraxis

Inaugural-Dissertation

verfaßt und der

Hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Kgl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur Erlangung der

rechts- und staatswissenschaftlichen Doktorwürde

vorgelegt von

Richard Ringelmann

Rechtspraktikant

aus München

München 1914 ::: Kgl. Bayer. Hofbuchdruckerei Kastner & Callwey

Die Bedingungslosigkeit der Steuerbewilligung

(Tit. VII § 9 V.U.)

Eine rechtsgeschichtliche, rechtsauslegende und rechtsvergleichende Darstellung mit besonderer Berücksichtigung der bayerischen Parlamentspraxis

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Inaugural-Dissertation

verfaßt und der

Hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Kgl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur Erlangung der

rechts- und staatswissenschaftlichen Doktorwürde

vorgelegt von

Richard Ringelmann
Rechtspraktikant
aus München

München 1914 ::: Kgl. Bayer. Hofbuchdruckerei Kastner & Callwey

Referent:

Prof. Dr. Robert Piloty

Vorwort.

In Lerchenfelds „Geschichte Bayerns unter König Maximilian Josef I." (S. 14) ist folgender Satz zu lesen:

„Ist's ja doch ohnehin der Deutschen Art, weit eifriger auf ihrer Rechte Anerkennung als auf deren Übung zu halten; wird ihnen nur die erstere gewährt, so nehmen sie's mit der letzteren nicht so genau!"

So zutreffend diese Worte in vielen Beziehungen sein mögen, auf einem Gebiete des Rechts können sie keine Geltung beanspruchen, nämlich auf dem Gebiete des Budgetrechts. Von jeher waren die Stände aufs eifrigste auf Wahrung und Übung der ihnen bei der Regelung des Staatshaushaltes verfassungsgemäß zukommenden Rechte bedacht; von jeher waren sie eher zu Übergriffen geneigt als bereit, sich solche gefallen zu lassen. Fast kein moderner Staat ist von Budgetstreitigkeiten verschont geblieben; erklärlich, wenn man sich vor Augen hält, welche Macht und Gewalt das Mitwirkungsrecht auf dem Bereich des Staatshaushaltes dem Landtag verschafft. Und stets lief der Kampf der Stände in seinem letzten Ende darauf hinaus, Schranken dieses Mitwirkungsrechtes, bestanden sie nun tatsächlich oder vermeintlich, zu beseitigen oder wenigstens so weit als möglich zurückzuschieben, um größeren Einfluß im Staate zu erlangen. Wollte jedoch der Herrscher sich nicht all seiner Kronrechte begeben oder zu ihrem Verluste mit beitragen, so mußte er Schranken aufrichten zwischen seinem Herrschaftsbereich und dem Mitwirkungskreis der Stände, Schranken, die eine Garantie für die Fortdauer des von ihm gewollten Regierungssystems und für ein unbeschränktes Wirken der königlichen Gewalt auf den ihr vorbehaltenen Gebieten der Staatstätigkeit boten.

Im bayerischen Verfassungsrecht ist eine dieser Schranken die Bestimmung des Tit. VII § 9 V.U., eine Vorschrift, die in ihrer Tragweite zur Zeit ihrer Schaffung nur von wenigen erkannt, im Laufe der Entwicklung zu großer Bedeutung gelangte.

Eine wissenschaftliche Untersuchung des in Tit. VII § 9 enthaltenen Verbotes darf sich nicht bloß auf eine Auslegung der in der Gesetzesvorschrift enthaltenen Begriffe und auf eine Darstellung der Bedeutung derselben im System des bayerischen Budgetrechtes beschränken, sondern muß den Blick zurückwerfen auf die Zeit vor und nach der Entstehung dieser Bestimmung, muß die Gründe erörtern, die zu ihrer Entstehung geführt, und die Stellung beleuchten, die die Vertreter der Theorie und Praxis jeweils zu ihr eingenommen haben. Sie muß auch über Bayern hinaus in möglichst weitem Umkreis die Verhältnisse anderer Staaten berücksichtigen, um durch die Rechtsvergleichung wertvolles Auslegungsmaterial für das heimische Recht zu gewinnen. So ergibt sich von selbst eine Dreiteilung in eine rechtsgeschichtliche, eine die parlamentarische Praxis besonders berücksichtigende rechtsauslegende und eine rechtsvergleichende Darstellung.

Große Schwierigkeiten waren bei dieser Abhandlung von vorneherein nicht zu verkennen: zunächst die Kompliziertheit der ganzen Materie, die durch juristisch ungenaue Bezeichnungen in der parlamentarischen Praxis noch erhöht wird (vgl. z. B. den stets wiederkehrenden Begriff „Ausgabenbewilligung"); sodann die Tatsache, daß das Budgetrecht in Literatur und Praxis Quelle zahlreicher Streitfragen wurde. Ein näheres Eingehen auf sie würde ins Uferlose geführt haben. Als größte Schwierigkeit jedoch erschien es, den Rahmen und die Grenzen der Abhandlung festzustellen; denn ein tieferes Eindringen in die Materie zog wie ein ins Wasser geworfener Stein immer größere Kreise um sich; die Gefahr das Thema aus dem Auge zu lassen und über dasselbe hinauszugehen war sehr groß.

Wenn der Verfasser der einen oder anderen Schwierigkeit in mancher Hinsicht nicht Meister wurde, so möge ihm deshalb diese Häufung der Hindernisse als mildernder Umstand zugerechnet werden.

Inhaltsübersicht.

Seite

Vorwort

I. Abschnitt:

Entwicklung der modernen bayerischen budgetrechtlichen Grundsätze, insbesondere des Grundsatzes der Bedingungslosigkeit der Steuerbewilligung 7

§ 1. I. Die Entwicklung bis gegen Ende des 18. Jahrhunderts 7

§ 2. II. Die Entwicklung vom Ende des 18. Jahrhunderts bis zur Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818, insbesondere die Entstehung des Titels VII § 9 derselben 13

II. Abschnitt:

Die Auslegung des Titels VII § 9 der Verfassungsurkunde 22

§ 3. I. Tit. VII § 9 im Rahmen des bayerischen Budgetrechtes 22

II. Der Inhalt des Tit. VII § 9 V.U. 28

§ 4. a) Objekt und Form der Bewilligung 28

§ 5. b) Der Begriff „Bedingung" 31

§ 6. c) Die Appropriation des Budgets 38

III. Tit. VII § 9 in der parlamentarischen Praxis . . 44

§ 7. a) der Zeit vom ersten Landtag bis zum Verfassungsverständnis 44

§ 8 b) vom Verfassungsverständnis bis in die Gegenwart 55

§ 9. IV. Die Bedeutung und Tragweite des Tit. VII § 9 V.U. 68

III. Abschnitt:

Der Grundsatz der Bedingungslosigkeit der Steuerbewilligung im Rechte anderer Staaten 76

§ 10. Uebersicht über die Verschiedenheit der Budgettypen 76

Seite

§ 11. I. Regelung in den Staaten mit dem System des bayerischen Budgetrechtes 78
§ 12. II. Regelung in den Staaten mit dem System des preußischen Budgetrechtes 89
§ 13. III. Regelung in England, Belgien und Frankreich . 91
§ 14. Schlußergebnis 94

I. Abschnitt.

Entwicklung der modernen bayerischen budgetrechtlichen Grundsätze, insbesondere des Grundsatzes der Bedingungslosigkeit der Steuerbewilligung.

§ 1.

I. Die Entwicklung bis gegen Ende des 18. Jahrhunderts.

I. Mit dem Schnaitpacher Rittertag vom Jahre 1302 beginnt eine neue Epoche in der landständischen Verfassung Bayerns. Zum Entgelt für eine ihnen von den Ständen bewilligte Notsteuer gelobten nämlich die Herzoge Rudolf und Ludwig den Ständen „in Eidesweise, keine gemeine Steuer mehr an ihren (der Stände) Leuten und Gütern zu suchen" und gestatteten, daß die „lieben getreuen Grafen, Freien, Dienstleute und Edlen des Vizdomamtes" sich durch Schwur vereinigten ihnen keine Steuer mehr zur Deckung ihrer Geldverlegenheiten zu geben.

Wenn auch die Fürsten dieses Versprechen nicht hielten und immer wieder mit neuen Steuerforderungen an die Stände herantraten, so führte dessenungeachtet der steigende Aufwand der Landesherren im 14. und 15. Jahrhundert, der durch die landesherrlichen Einkünfte bald nicht mehr gedeckt werden konnte, dazu, daß die Herzoge allmählich auf das ihnen eigentlich längst nicht mehr zustehende Recht der ordentlichen Steuern, z. B. der Mai- und Herbststeuern, soweit sie es noch tatsächlich ausübten, den Ständen gegenüber endgültig verzichteten, um desto häufigere und ausgiebigere außerordentliche Hilfen zu erlangen. Diese Hilfen bekam der Landesherr auf dem Wege einer Unterhandlung mit einzelnen oder mit der Versammlung aller zur sogenannten Landschaft gehörenden Klassen. Allein, wie schon Otto von Niederbayern am 15. Juni 1311 in der bekannten Handfeste den geistlichen und weltlichen Ständen Niederbayerns das ius

collegii et armorum hatte einräumen und die niedere Gerichtsbarkeit über alle ihre Leute, „die sie mit Tür und Tor beschlossen", als Entgelt für eine Steuer und Beihilfe zum geplanten Kriege gegen Ungarn hatten abtreten müssen, so mußten sich auch die Landesherren späterer Jahre den Bedingungen unterwerfen, die die Stände an die „Verwilligung" der außerordentlichen Hilfen knüpften.

Der Landesherr mußte insbesondere die Einigungen der Stände unter Bestätigung ihrer Rechte und Freiheiten anerkennen und ihnen das Recht zugestehen, sich den Verletzungen dieser ihrer Rechte und Freiheiten mit Gewalt zu widersetzen. Zur Bekräftigung ihrer Unterwerfung unter diese Bedingungen der Geldbewilligung gaben die Landesherren Urkunden, welche entweder vertragsweise die Anerkennung schon hergebrachter Rechte, vor allem des Rechtes der „freien", d. h. im freien Ermessen der Stände liegenden Steuerbewilligung beurkundeten, oder welche, wenn Zugeständnisse gegenüber der Körperschaft vorlagen, Privilegien, vertragsweise Zusicherungen über die Abstellung von Beschwerden usw. enthielten. Man nannte diese Urkunden Freiheitsbriefe, Freiheitserklärungen oder Schadlosbriefe.

Um sich selbst Steuerfreiheiten zu sichern, vereinigten sich die Stände, wie dies auch auf Grund der Schadlosbriefe ihr Recht war. Aber gerade die Bewilligung von Steuern war ihre vorzüglichste Funktion.

II. Das Jahr 1506 brachte mit der Vereinigung der getrennten bayerischen Länder (des Hauptlandes Bayern und Neuburgs) auch die Vereinigung der Stände zu einer Landschaft, die im Anfang des 16. Jahrhunderts den Gipfelpunkt ihrer Macht erstieg, um dann allmählich unter der Regierung Maximilians bis zur völligen Bedeutungslosigkeit herabzusinken und im Jahre 1669 ihre letzte Berufung zu erleben.

Hinsichtlich der Rechte der Landstände in Steuer- und Auflagesachen entwickelte sich bis dahin ein System, das zweierlei Arten von Rechten kennt, solche, die dem gesamten ständischen Körper und solche, die den Landständen in individuis zukommen. Die Kollegialrechte — nur von ihnen kann hier die Rede sein — teilten sich wiederum in dreifacher Richtung:

1. in das Recht, daß ohne ständische Bewilligung keine Steuer oder Auflage erhoben werden konnte;
2. in das Recht der Stände, die bewilligten sowie auch die

verfassungsmäßigen Auflagen selbst zu erheben und zu verwalten, endlich

3. über die Verwendung der bewilligten Landeshilfen Aufsicht zu führen und Einsicht zu nehmen.

ad 1. Der Grundgedanke des landständischen Steuerbewilligungsrechtes, der schon bei der Bewilligung der außerordentlichen Hilfen zum Durchbruch kam, war: der Landesherr besitzt als solcher kein Recht Steuern zu fordern, sondern kann Abgaben nur in seiner Eigenschaft als Grundherr verlangen. Er muß deshalb die Steuern, die als freiwillige Leistungen erscheinen, von den Ständen erbitten.

Der Begriff der Steuerpflicht im modernen Sinn war der mittelalterlichen Rechtsauffassung nicht geläufig. Wiederholt wurde ausdrücklich erklärt, daß die Steuerbewilligung bloß vom freien und guten Willen der Landstände abhänge (vgl. den 49. und 51. Freiheitsbrief sowie die bei Hornthal, Zur Kritik der Verfassungsurkunde, angeführten Freiheitsbriefe), und als in der Zeit von 1533 bis 1537 die Herzoge Wilhelm und Ludwig sich das Recht herausnahmen, drei Landessteuern schnell aufeinander ohne Vorwissen und Bewilligung der Landstände auszuschreiben und selbst zu erheben, mußten sie die auf dem Landtage von 1537 abgegebene feierliche Erklärung der Stände hinnehmen, daß derartige ohne Bewilligung der Landschaft angelegte Steuern „den Landständen an ihren Freiheiten schadlos seien".

Was für die Landessteuern galt, wurde auch für die erst 1526 in Übung kommenden und das Prädikat „frayverwilligt" tragenden Ständesteuern rechtens. Ebenso wie die direkten Steuern, zu denen außer den Landes- und Ständesteuern auch noch die Grund- und Herrengiltsteuer, die Kapital- und die Widumsteuer zu rechnen sind, und die als regelmäßige Steuern den Namen Ordinaristeuern[1]) führten, unterlagen auch die indirekten Abgaben mit ganz verschwindenden Ausnahmen der Willigung der Landstände. Man unterschied Aufschläge (Abgaben von im Lande erzeugten und verzehrten Artikeln, 1542 eingeführt), Akzisen (Abgaben von der Einfuhr ausländischer und Ausfuhr inländischer Artikel, eingeführt im gleichen Jahre), Umgelder (Abgaben auf Getränke und Vieh) und Durch-

[1]) Der Ordinaristeuerfuß wurde durch die Instructiones von 1554, 1558, 1563 ff und durch das Steuerrevisionsmandat von 1721 reguliert.

gangszölle (Mauth, abgenommen vom Transito). Die Frage, ob auch die später in Übung gekommenen, vom Hofe ausgeschriebenen Hofanlagen der ständischen Bewilligung unterlagen, dürfte zu Gunsten der Landstände zu entscheiden sein. Zum Beweise hiefür dient, daß die Herzoge wiederholt vergeblich versuchten, diese Gefälle als Kammergut an sich zu ziehen und sie stets den Ständen – regelmäßig zum Zwecke der Schuldentilgung — überlassen mußten.

ad 2. Neben dem Rechte der Steuerbewilligung stand den Ständen das Recht der Selbsteinhebung und Selbstverwaltung der von ihnen genehmigten Steuern zu, d. h. das Recht, die Steuer durch eigene ständische Beamte erheben zu lassen und in die landschaftlichen Kassen einzuführen, aus denen dann den Landesfürsten die verwilligten Summen hinübergegeben oder zum Teil selbst dem bestimmten Zwecke zugeführt wurden. Schon im Jahre 1391 findet sich in Oberbayern eine von den Ständen bewilligte und durch ein Gremium aus ihrer Mitte verwaltete Steuer, die Steuer des 20. Pfennigs. Es hatte sich der Satz ausgebildet: Wer das Recht hat Steuern zu verwilligen, hat auch das Recht die Verwilligung zu bedingen und auf dem Wege der Bedingung die Erhebung und Verwaltung der Steuern sich mehr oder weniger vorzubehalten. Die Veranlassung hiezu war die Tatsache, daß die Landesherren die Steuern nicht immer bestimmungsgemäß verwendeten. Es bildete sich somit eine doppelte, eine landständische und eine landesherrliche Finanzverwaltung.

Die Bestimmung, die dafür sorgte, daß die Steuern auch den ihnen bestimmten Zwecken zugeführt wurden, kam in ihrer Wirkung zu jener Zeit, in der die Steuererhebung noch aus dem Gesichtspunkte des Privatrechts zu beurteilen ist und in der die Steuern den Charakter einer freiwilligen Abgabe an den Landesherrn, nicht einer pflichtgemäßen Leistung der Staatsgenossen an den Staat tragen, ungefähr der Bedeutung der Appropriationsklausel des modernen Staates gleich, unterschied sich aber — abgesehen von dem Mangel fester Finanzperioden und Rechnungsjahre — in ihrem Wesen von ihr insbesondere dadurch, daß sie sich als echte Bedingung der Steuerbewilligung qualifiziert.

ad 3. Das Recht der Aufsicht über die bestimmungsgemäße Verwendung der dem Landesherrn zur Verfügung gestellten Gelder wurzelte in der allgemeinen Anschauung, daß die Landstände nicht verbunden seien, jedem willkürlichen oder übertriebenen Steueranfinnen ohne Garantie für die Verwendung zu entsprechen.

Die Bedingung, daß den Ständen die Erhebung und Verwaltung der Steuern zustehen sollte, war nicht die einzige, die an die Steuerbewilligungen geknüpft wurde. So gab es besonders Bewilligungen einzelner oder mehrerer Steuern in eventum, verknüpft mit aufschiebenden Bedingungen für den Fall, daß irgendein noch ungewisser Umstand eintreten sollte, oder mit auflösenden Bedingungen, wonach beim Eintreten des Umstandes die Steuereinhebung wieder sistiert werden oder nur Einhebung pro rata eintreten sollte. Beide Arten waren in Zeiten der Unruhe, eines bevorstehenden oder eines seinem Ende entgegengehenden Krieges beliebt. Auch noch andere der Bewilligung vollkommen fremdartige Bedingungen (Bestätigungen hergebrachter, Erteilung neuer Rechte und Freiheiten) wurden in Form einer Klausel den Bewilligungen angehängt, nach dem Grundsatze „Fische für das Geld — Geld für die Fische", wie sich Johann Jakob Moser ausdrückt, der in seinem Werk „Von der Landeshoheit in Steuersachen" (Kapitel VI, der Steuern Ansinnen und Bewilligung) verschiedene Beispiele hiefür anführt.

Ging das Bestreben der Landstände nicht auf ausschließlich materielle eigene Vorteile, so wußten sie doch ihr Steuerbewilligungsrecht auch dazu zu benützen, um den Landesherrn irgendwelche spezielle Wünsche besonders ans Herz zu legen und sich deren Erfüllung zu sichern, indem sie der Bewilligung die Bedingung anknüpften, daß dieser oder jener Beschwerde, z. B. wegen Wildschadens, Abhilfe werde.

Allen freiwilligen Bewilligungen, zu denen die Stände nach den ihnen zustehenden Freiheiten nicht verbunden waren, pflegte noch überdies die Klausel angehängt zu werden, daß die Bewilligung „salvis compactatis" geschehe und ohne alle Konsequenz sein solle, oder auch in der Form eines Reverses,

> „daß die Bewilligung keine Schuldigkeit, sondern bloß etwas Freiwilliges sei, daß es zu keiner Konsequenz gereichen, daß der Landesherr (oder auch alle seine Nachkommen) keine Steuern mehr an das Land fordern sollen". (Vgl. die Wolfenbüttelschen Landesprivilegien von 1770, Art. 56.)

Auch in anderen Staaten, z. B. in Württemberg war zur Zeit des Herzogtums ein förmliches Abkaufen von Mißbräuchen in Verfassungsverletzungen, ein Feilschen und Handeln um Gegenverwilligungen bei den Verwilligungen der Stände gleichsam herkömmlich geworden.

(Vgl. A. P. Pfizer, Das Recht der Steuerverwilligung nach den Grundsätzen der württembergischen Verfassung.)

Bei den Publizisten des 18. Jahrhunderts, besonders bei Jakob Johann Moser und David Georg Strube(n) dringt jedoch angesichts der Vielfältigkeit all dieser Bedingungen und wohl auch unter dem Einflusse der Ideen vom modernen Staat die Auffassung durch, daß gewisse, der Steuerbewilligung fremdartige Bedingungen unzulässig seien, ja sogar einen Mißbrauch des Steuerbewilligungsrechtes der Stände bedeuteten. So ist § X der „Nebenstunden" Strubens überschrieben:

„Die Stände handeln übel, wenn sie gegen Verwilligung desjenigen, so dieselben herbeizuschaffen schuldig sind, sich etwas mehreres ausbedingen als ihnen dem Rechte nach gebührt."

Insbesondere bezeichnet Struben es als einen Mißbrauch, wenn mittels der Steuerbewilligungen der Landesherr genötigt werden soll, „die Gerechtsame seiner Kammergüter fahren zu lassen". Interessant ist auch die Schilderung und Beschwerde des Kardinals Clesel am spanischen Hofe (1618) über die böhmischen und österreichischen Stände, wonach diese den Landesherrn, sobald er in Not komme, „dermaßen conditionierten, daß er sich bei Verliehrung von Land und Leuten, alles, was diese Leute (Stände) begehrten, einzugehen resolvieren müsse".

Auch die Landesherren suchten frühzeitig mit Hilfe der Reichsgewalt das landständische Steuerbewilligungsrecht zu durchbrechen und sich von der Steuerbewilligung unabhängige Einnahmen zu verschaffen; sie erwirkten kaiserliche Privilegien, deren Rechtsverbindlichkeit die Stände allerdings bestritten. So bestimmte Kaiser Ferdinand II. (1619—1637) in der Landesverordnung für Böhmen, daß die Stände „die begehrten Contributionen durch unbillige Conditionen als durch Suchung neuer Privilegien und Freiheiten und dergleichen, der Proposition nicht anhängige Einwendungen, nicht conditionieren oder aufhalten sollten".

Unter gewissen Voraussetzungen wurde auch durch die Reichsgewalt den Ständen die bedingungslose Bewilligung der Mittel zur Pflicht gemacht; es sind dies die Fälle, in denen zum ersten Male eine öffentlich-rechtliche Steuerpflicht begründet wurde: Heranziehung der Untertanen zu jenen Leistungen, welche den Reichsständen gegenüber dem Reiche obliegen. Den Beginn machte der Reichsabschied von

Augsburg vom Jahre 1530 in § 118. Es folgten noch Reichssteuern (Reichsexekutionsordnung von 1555, § 81, jüngster Reichsabschied von 1654, § 178), Kammerziele zur Unterhaltung des Kammergerichtes (jüngster Reichsabschied, § 14), ferner Steuern auf Grund des § 180 j. R.Absch. und der kaiserlichen Resolution von 1671 für Erhaltung der Festungen usw. und schließlich auf Grund des kaiserlichen Kommissionsdekretes von 1670 für Legationskosten zu Reichsdeputation und Reichskonventen.

Weitergehende Forderungen der Landesherren fanden im Dekret von 1671 ihre Ablehnung.

§ 2.

II. Die Entwicklung vom Ende des 18. Jahrhunderts bis zur Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818, insbesondere die Entstehung des Titels VII § 9.

I. Der energische Selbstregent Kurfürst Maximilian I. von Bayern hatte die Macht der Stände gebrochen. Zweimal, zuletzt 1612, hatte er die Stände um sich versammelt, um dann 39 Jahre lang ohne Stände zu regieren. Am 1. Januar 1669 berief Ferdinand Maria die Landschaft; es sollte ihre letzte Tagung sein. Von dieser Zeit ab gab es in Bayern nur mehr den landschaftlichen Ausschuß, die sogenannte Verordnung. Zum ersten Male im Jahre 1514 für die Zeit, in der die Landschaft nicht versammelt war, bestellt, verhandelte sie vom Jahre 1669 ab auf Grund einer ihr von der Landschaft auf nur 9 Jahre erteilten Vollmacht und mit Hilfe des Kooptationsrechtes fast 150 Jahre lang mit den Fürsten Bayerns und sank zur bedeutungslosen Bewilligungsmaschine herab, um im ungünstigsten Augenblick sich aufzuraffen und als „laudator et defensor temporis acti" gegen die revolutionären Neuerungen des Ministers Montgelas zu frondieren. (K. Th. v. Heigel a. a. O., S. 375 ff.)

Gemäß Art. 7 des Preßburger Friedensvertrages vom 26. November 1805 wurde der Landesherr (Kurfürst Maximilian) Souverän und König. Eine Königliche Verordnung vom 8. Juni 1807 (Reg.-Bl. S. 969) beseitigte zunächst die bisherigen Befreiungen von Staatsauflagen und trug so dem Bedürfnis nach einer gleichmäßigen Verteilung der Staatslasten Rechnung; sie beseitigte ferner die landschaftlichen Kassen und das landständische Steuereinhebungsrecht und gestand

den ständischen Deputierten bloß ein Recht der Einsicht in die Verwendung der Steuerfonds zu.

Im Januar 1808 begannen im Anschluß an die für die Rheinbundstaaten vorbildliche Verfassung des Königreichs Westfalen die Beratungen über den Erlaß einer Verfassung, die in der geheimen Staatskonferenz im April 1808 ihren Abschluß fanden und deren Ergebnis die am 18. Mai 1808 im Reg.-Bl. (S. 985) erschienene Konstitution war, die am 1. Oktober 1808 eingeführt werden sollte.

Die im IV. Titel dieser Verfassung angeordnete National- und Kreisrepräsentation, die an die Stelle der bisher noch in den einzelnen Provinzen bestehenden besonderen landschaftlichen Verfassungen, welche mit der Verfassungsurkunde als aufgehoben erklärt wurden, treten sollte, trat jedoch niemals ins Leben. Ihre budgetrechtliche Tätigkeit wäre auch eine sehr problematische geworden. Denn die Verfassung regelte das Finanzwesen des Staates in folgender Weise:

Nach Tit. III § IV soll in jedem Kreis eine allgemeine Versammlung und eine Deputation bestehen. Erstere wählt die Nationalrepräsentanten, letztere wird vom König aus der Mitte der Kreisversammlung gewählt und bringt unter anderem „die zur Bestreitung der Lokalausgaben nötigen Auflagen in Vorschlag, welche gesondert in den jährlichen Finanzetat aufgenommen, von den Rent und Steuerbeamten mit den Auflagen des Reichs erhoben und ausschließlich zu dem Zweck, wozu sie bestimmt sind, verwendet werden müssen". Die Deputation versammelt sich jährlich auf höchstens drei Wochen (§ IV Abs. IV).

Die Nationalrepräsentation selbst versammelt sich wenigstens einmal im Jahre auf die vom König erhaltene Einberufung (Tit. IV § IV). Sie wählt unter sich Kommissionen von drei, höchstens vier Mitgliedern, je eine der Finanzen, der bürgerlichen und peinlichen Gesetzgebung, der inneren Verwaltung und der Tilgung der Staatsschulden. Diese Kommissionen korrespondieren mit den Sektionen des Geheimen Rats, dessen Rechtsverhältnisse in Tit. II § II geregelt sind, über die Entwürfe der Gesetze und Hauptreglements sowohl als den jährlichen Finanzetat, so oft es die Regierung von ihnen verlangt. (Tit. IV § VII.) § VII sagt nur: „Die auf solche Art vorbereiteten Gesetze werden an die Repräsentation . . . gebracht" usw.

Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, daß die Nationalrepräsentation mit dem Budget überhaupt nicht befaßt wird, sondern daß nur

die Finanzkommission der Nationalrepräsentation mit der Finanzsektion des Geheimen Rates auf Verlangen der Regierung korrespondieren kann. Ein weitergehender Einfluß auf die Gestaltung des Budgets kommt ihr nicht zu.

Von einem Steuerbewilligungsrecht ist überhaupt nicht die Rede; es besteht nur für die Kreisdeputationen hinsichtlich der Lokalauflagen ein Vorschlagsrecht. War ja doch in der letzten Zeit der altständischen Verfassung fast in allen deutschen Ländern das Steuerbewilligungsrecht die Ausnahme von der Regel geworden; die Regel war der bloße Beirat über Zweckmäßigkeit, Erhebung und Repartition der Steuern. So auch das bekannte Wort: „Wo wir nicht mitraten, da wollen wir auch nicht mittaten". (Vgl. Moser, Von der Landeshoheit in Steuersachen, S. 648.)

Nur in einer Richtung brach sich bereits in der Verfassung von 1808 ein Gedanke des modernen Budgetrechts Bahn: ausschließlich zu dem Zweck, zu dem die Auflagen bestimmt sind — dieser Zweck ergibt sich aus dem Vorschlag der Kreisdeputationen und der „Korrespondenz" der erwähnten Kommissionen , dürfen sie verwendet werden. Diese Bestimmung, in der sich der Herrscher des unbeschränkt freien Verfügungsrechtes über die Steuereinnahmen begeben hat, dürfte von Bedeutung sein bei der später noch zu lösenden Frage, ob die im modernen Staatsrecht mit jeder Steuerbewilligung ipso iure verknüpfte Verpflichtung der Regierung die bewilligten Einnahmen zu solchen Zwecken zu verwenden, welche von den Ständen bei der Budgetprüfung als Grund des durch Steuern zu deckenden Staatsbedarfs anerkannt wurden, mit anderen Worten, ob die kurzweg als Appropriation bezeichnete Gebundenheit der Regierung sich als Bedingung im Sinne des Tit. VII § 9 V.U. darstellt. Wenn auch die Konstitution von 1808 niemals in Wirksamkeit getreten ist, so bildet sie doch den Ausgangspunkt für die Neugestaltung des bayerischen Verfassungsrechtes und darf bei der Würdigung desselben nicht völlig außer Acht gelassen werden.

Mit dem geschichtlichen Prozeß der Umwandlung des mittelalterlichen Ständestaates in einen modernen konstitutionellen war allmählich infolge der steigenden Staatsmacht und der Erkenntnis der Gleichartigkeit der Staats- und Volksinteressen sowie der sittlichen Verpflichtung der Einzelnen zu den Staatslasten beizutragen, aus der vertragsmäßig gewährten, frei verwilligten Abgabe eine allgemeine

Steuerpflicht entstanden, welche wie alle staatsbürgerlichen Pflichten zum Schutze gegen Regierungswillkür eine Regelung durch Gesetze verlangte und auch erhielt. So waren zunächst die Rechtsverhältnisse des Haus- und Staatsvermögens durch die beiden Verordnungen vom 20. Oktober 1804, betreffend die Domanialfideikommißpragmatik und die Schuldenpragmatik des Kurhauses Pfalzbayern geregelt und in der Verfassung von 1808 nur neu bestätigt worden. Sodann fand das Steuerwesen in der Verordnung vom 13. Mai 1808 über das allgemeine Steuerprovisorium (Reg.-Bl. 1089) seine vorläufige Regelung, indem unter Aufhebung der bisherigen Steuern vier direkte, nämlich Rustikal(Grund-), Haus-, Dominikal- und Gewerbesteuer eingeführt wurden. Das Umgeld wurde im gleichen Jahre beseitigt, Getränkeaufschlag und Zölle wurden neu geordnet. Zahlreiche Erlasse in dieser Richtung folgten nach.

II. Daß die Verfassung von 1808 keine Lebenskraft besitzen konnte, war wohl von Anfang an ersichtlich. In Erkenntnis dieses Umstandes wurde auch eine Revision der Verfassung durch Königliche Entschließung vom 17. September 1814 angeordnet und zugleich hiefür eine Kommission eingesetzt, in der Justizminister Graf Reigersberg den Vorsitz führte und zu deren Mitglied u. a. auch der spätere Finanzminister Freih. v. Lerchenfeld berufen wurde. Grundlage der Beratungen waren die Verfassung von 1808 und das Königliche Reskript vom 17. September 1814, das die wesentlichen Richtpunkte für die Revision enthielt. Maßgebend für dieses Reskript mag wohl der Wunsch gewesen sein, durch eine fertige Verfassung den allenfallsigen Beschlüssen des Wiener Kongresses hinsichtlich des Ständerechtes zuvorzukommen und so eine bedenkliche Einmischung von jener Seite in die inneren Landesangelegenheiten hintanzuhalten.

Das Reskript legt unter § VIII die Grundzüge für die Nationalrepräsentation nieder. In Steuersachen enthält es hier für die Kommission nur folgende Richtpunkte:

Ziff. 12. Die beiden Kammern können nur über jene Gegenstände in Beratung treten, die Wir an sie bringen lassen, um ihre Zustimmung zu erholen. Unter diese gehören:

b) Bestimmung der jährlichen Grund-, Dominikal-, Gewerbe-, Hausier-, Zugvieh- und Familiensteuer, welche jedesmal auf die Dauer eines Jahres ausgeschrieben werden sollen.

Ziff. 13 gab außerdem dem König, wenn es „der Drang der Um-

stände und eine drohende Gefahr" notwendig machte, und die Stände nicht versammelt waren, das Recht eine besondere direkte Auflage, vorerst nur auf die Dauer eines Jahres, auszuschreiben und die Zustimmung der Stände nachzuholen. In dieser letzteren Bestimmung ist der Einfluß einer neueren Staatsrechtstheorie, deren Vertreter insbesondere Ickstatt ist, die die Thesis aufstellte, daß die salus publica in gewissen Fällen den Landesherrn von der Einwilligung der Stände, wo solche hergebracht war, dispensiere, unverkennbar.

War schon in diesem Reskript das Steuerbewilligungsrecht der Stände äußerst beschränkt — nur die direkten Steuern unterlagen ihrer Willigung und dieses Recht konnte sowohl durch die Bestimmung der Ziff. 13 wie durch eine im Belieben der Regierung liegende Erhöhung der indirekten Abgaben[1] (ein Mittel, dessen sich übrigens die Regierung auch bedienen konnte, um die Stände zur Bewilligung der direkten Auflagen zu zwingen) eludiert werden —, so glaubte der Ausschuß, der im allgemeinen obige Bestimmungen in Tit. VII § 3, Ziff. 2 und 5 seines Verfassungsentwurfes beibehielt, noch ein übriges tun zu müssen und beschloß unter Ziff. V, daß der Regent „stets zwei Drittel der in dem letztverflossenen Jahre bewilligten direkten Auflagen ohne besondere Einwilligung der Stände erheben könne". Für die Einschätzung der Tätigkeit dieses Ausschusses, der noch überdies durch eine Königliche Entschließung vom 10. Dezember 1814 aus Wien angewiesen wurde, sich nur auf die Richtpunkte in der Entschließung vom 17. September 1814 zu beschränken, sind die bei K. Th. v. Heigel, Quellen und Abhandlungen, S. 382 ff., angeführten Curiosa et scandala nicht ohne Interesse.

Ein Antrag, den Lerchenfeld in der Konferenzsitzung vom 13. Dezember 1814 gestellt hatte, wonach den Ständen nicht nur das Recht der Bewilligung aller direkten und indirekten Steuern, sondern auch jenes der Kenntnisnahme der Verwendung derselben zugestanden werden sollte, wurde abgelehnt. Lerchenfeld hatte zur Begründung ausgeführt:

---

[1] Vgl. Georg Freiherr von Lerchenfeld, Geschichte Bayerns unter Maximilian Josef, Schreiben eines Beamten (Freiherr von Lerchenfeld?) an eine hochstehende Person (Kronprinz Ludwig oder Fürst Wrede?), S. 343 ff.

Bezeichnend ist, daß gleichzeitig im Ministerium die Frage erörtert wurde, ob nicht beinahe alle Realauflagen (direkte Auflagen) durch indirekte entbehrlich gemacht werden könnten.

„Die Stände seien . . . in die Zwangslage versetzt, entweder auch gegen ihre Überzeugung alle Steuern zu bewilligen, die die Regierung fordere, oder bei jeder Verweigerung sich sagen zu müssen, daß durch die Erhöhung bestehender oder Einführung neuer, vielleicht sehr drückenden indirekten Auflagen der Volkswohlstand gefährdet werde. Es sei unter solchen Verhältnissen besser, den Ständen gar kein Steuerbewilligungsrecht zu geben." (Lerchenfeld, Aus den Papieren des k. b. Finanzministers M. Freiherr von Lerchenfeld, S. 47 ff.)

Nach der Ablehnung wandte sich Lerchenfeld jedoch noch schriftlich an den Kronprinzen, um seine Anträge durchzusetzen. Daß er hier Verständnis für seine Bestrebungen fand, beweist der Brief des Kronprinzen vom 12. Dezember 1814, als Antwort auf einen Brief „Lerchenfelds würdigen Inhalts":

„Die unmittelbaren Abgaben von der Stände Zustimmung abhängen zu lassen, die mittelbaren aber ihr entziehen, sieht aus, als wolle man den Schein, aber nichts Wirkliches, und man täuscht sich sehr, meint man dadurch das Volk zu befriedigen. Redlichkeit ist das Beste, ohne welche kein Vertrauen zu erwerben, (im Gegenteil immer mehr verloren geht), welches verdient werden muß." (Lerchenfeld, a. a. O., S. 250.)

In seinem Bericht vom 14. Februar 1815 über das Ergebnis der Ausschußberatungen erhob auch Minister Graf Reigersberg Erinnerung gegen den völligen Ausschluß der indirekten Steuern von der Willigung des Landtages und empfahl die Ausdehnung des ständischen Bewilligungsrechtes auf die Erhöhung oder Minderung der bereits bestehenden und auf die Einführung der neuen allgemeinen „indirekten Konsumptionsauflagen von den täglichen Lebensbedürfnissen mit Ausnahme der von dem König nach den Verhältnissen der Fabrikation zu bestimmenden Salzpreise". Auch der Artikel, welcher dem König die willigungslose Erhebung des jährlichen Steuervorschusses vorbehielt, fand nicht den Beifall des Ministers. Mit Entschließung vom 14. März 1815 stellte der König den Entwurf zur abermaligen Revision und zur Berücksichtigung der beifolgenden eigenhändig geschriebenen Bemerkungen des Kronprinzen Ludwig über den Entwurf der Verfassungsurkunde dem Ausschuß zurück, indem er gleichzeitig den Ständen — wohl infolge des Einflusses des Kronprinzen — unter einer gewissen Beschränkung die Bewilligung der indirekten Abgaben

zugestand. Das interessante Memorandum des Kronprinzen, das im Archiv des Staatsrates leider fast in Vergessenheit gerät, stellt ein epochemachendes Dokument der Mitwirkung des späteren Herrschers am bayerischen Verfassungswerke dar. Der Kronprinz wollte den Ständen ein weitgehendes Steuerbewilligungsrecht eingeräumt wissen. Keine Steuer und Auflage solle ausgeschrieben, kein Stiftungsgut verkauft oder vertauscht, kein Staatsanlehen beschlossen werden können ohne Zustimmung der Stände. Nur den nötigsten Beschränkungen solle das ständische Steuerbewilligungsrecht unterworfen werden. An dieser Stelle dürfen die schönen Worte zu Tit. VII § 4 V.U. nicht übergangen werden, mit denen der Kronprinz der während der Verfassungsberatungen laut gewordenen Äußerung des Mißtrauens, daß der Landtag sein Steuerbewilligungsrecht mißbrauchen könne, entgegentrat:

„Das heißt eine schlechte Meinung haben von dem herrlich sich in treuer Anhänglichkeit erprobten bayerischen Volke, es fähig wähnend, die zur Staatserhaltung nötigen Auflagen abzuschlagen."

So weitgehend aber auch der Kronprinz das ständische Steuerbewilligungsrecht ausgebildet wissen wollte, einer Gefahr, die ihm bei der mit größter Gründlichkeit ausgeführten Durcharbeitung des Verfassungsentwurfes nicht entging, wollte er doch vorgebeugt wissen, nämlich der Gefahr, daß ein unbeschränktes Steuerbewilligungsrecht der Weg sei, auf dem der Landtag zur Führung der Regierungs- und Verwaltungsgeschäfte, die verfassungsgemäß der Krone zustehen sollte, gelange und sie seinem Willen unterordne, mit anderen Worten, der Weg zum parlamentarisch regierten Staate. Und gerade dem Budgetrecht eines parlamentarisch regierten Staates entnahm er einen Satz, der dem parlamentarischen Regime im bayerischen Staat einen Riegel vorschieben sollte. Dies geht aus den in den Anmerkungen zum Verfassungsentwurf enthaltenen Worten des Kronprinzen hervor, die die Grundlage des späteren Tit. VII § 9 V.U. wurden:

„Wie es in Großbritanniens Verfassung enthalten, sei es auch in der bayerischen, daß unter Bedingung, daß eine Sache von königlicher Seite zugestanden werde, die Stände für das vom Könige Vorgeschlagene bejahend stimmen, als verfassungswidrig, als ungültig zu betrachten sei. (Sonst ist äußerst stark zu besorgen, daß in Zeiten der Not die Krone ihre meisten, ihre wichtigsten Rechte verliere.)"

Über zwei Jahre ruhten nun die Verhandlungen über die Verfassungsurkunde und kamen erst wieder durch Erlasse vom 16. und 25. Februar 1818 in Fluß. Maßgebend für die Gestaltung des Tit. VII V.U. wurden die Grundsätze, die Finanzminister M. Freiherr von Lerchenfeld in der Konferenzsitzung vom 9. April 1818 entwickelte und die von der Mehrheit der Konferenz bewilligt endgültig Aufnahme in die Verfassungsurkunde (Tit. VII §§ 1—10) fanden. In dieser Sitzung trat auch Lerchenfeld im Gegensatz zur Anschauung des Kronprinzen einer Bestimmung entgegen, „wodurch die alte Idee wieder hervorgerufen werden könnte, als ob die Untertanen allein nur zu den Angelegenheiten des Deutschen Bundes Steuern zu entrichten verbunden wären, alle übrigen Staatsausgaben hingegen aus den übrigen Staatsgefällen bestritten werden müßten. Der Grundsatz müsse aufrecht erhalten werden, daß alle erforderlichen und nachgewiesenen Staatsbedürfnisse von den Ständen bestritten und bewilligt werden müssen". Auf diesen Grundsatz bauten sich konsequent die erwähnten budgetrechtlichen Sätze Lerchenfelds auf, von denen an dieser Stelle besonders folgende einschlägig sind:

> Der König erholt die Zustimmung der Stände zur Erhebung aller direkten Steuern, sowie zur Erhebung neuer indirekten Auflagen und zur Erhöhung oder Veränderung der bestehenden . . . Zur Deckung des ordentlichen Bedürfnisses werden die erforderlichen direkten Steuern jedesmal auf sechs Jahre bewilligt. . . . . Die Stände können das Bewilligungsrecht der Steuern mit keinen Bedingungen verbinden.

Der letztangeführte Grundsatz lautet in der endgültigen Fassung als § 9 des Tit. VII der am 26. Mai 1818 ausgefertigten Verfassungsurkunde, zu der der Kronprinz am 30. Mai 1818 ausdrücklich seine Zustimmung erklärte:

> Die Stände können die Bewilligung der Steuern mit keiner Bedingung verbinden.

Über den Einfluß des Verfassungsverständnisses vom 12. Juli 1843 (abgedruckt und erläutert bei Piloty-Sutner, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern, nebst den auf die Verfassung bezüglichen sonstigen Gesetzen, S. 397) auf die Entwicklung des Budgetrechtes s. u.

Zu erwähnen ist noch, daß nach dem Gesetze vom 4. Juni 1848,

die Wahl der Landtagsabgeordneten betreffend, statt der Bezeichnung „Stände" die Bezeichnung „Landtag" gebräuchlich geworden ist, ferner daß durch Gesetz vom 4. Juli 1904 (Gesetz- und Verordnungsblatt S. 231) im § 4 des Tit. VII die Worte „durch einen Ausschuß" gestrichen wurden und schließlich, daß durch Art. 1 des Gesetzes vom 10. Juli 1865, die Abkürzung der Finanzperiode betreffend (Gesetz-Bl. v. 1863/65, S. 137) die Finanzperiode von sechs auf zwei Jahre abgekürzt wurde.

II. Abschnitt.

Die Auslegung des Titels VII § 9 der Verfassungsurkunde.

§ 3.

I. Titel VII § 9 im Rahmen des bayerischen Budgetrechtes.

I. Art. 13 der deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 (Allerhöchste Deklaration vom 18. Juni 1816, Reg.-Bl. 1817, S. 635) bestimmte, daß in allen dem Bunde angehörigen Staaten „eine landständische Verfassung stattfinden werde". Diese Bestimmung wurde in Art. 54—62 der Wiener Schlußakte über die Ausbildung und Befestigung des Deutschen Bundes vom 15. Mai 1820 (Weber, Ges. Samml., Bd. II, S. 40) wiederholt und noch erweitert. Hinsichtlich der landständischen Rechte sprach sich in den Verhandlungen des Wiener Kongresses, die der Errichtung des Deutschen Bundes vorausgingen, die Mehrzahl der Stifter des Bundes dahin aus, daß neben anderen Rechten den Ständen das Recht der Mitwirkung bezw. Einwilligung bei Festsetzung und Regelung der öffentlichen Abgaben und ein hiemit konnexes Recht der Mitaufsicht oder Kenntnisnahme von deren Verwendung eingeräumt werden solle. Jedoch wurde als eine Grenze des ständischen Bewilligungsrechtes festgesetzt, daß die Steuerbewilligung an keine Bedingung geknüpft werden dürfe. Ein späteres Bundesgesetz vom 28. Juni 1832 (Art. 6) ging sogar noch weiter, indem es bestimmte, daß keinem deutschen Souverän die zur Führung einer der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel verweigert, die Bewilligung der zur Führung der Regierung erforderlichen Steuern von den Ständen weder unmittelbar noch mittelbar zur Durchsetzung anderweitiger Wünsche und Anträge bedingt werden könne und daß derartig bedingte Bewilligungen gleich wie Versuche des Aufruhrs behandelt werden sollten, zu dessen Dämpfung die

Bundeshilfe einschreiten könne. (Johann Ludwig Klüber, a. a. O., § 293; L. Fr. Ilse, a. a. O., Bd. I, S. 64.)

Außerdem wurde durch Bundesbeschluß vom 30. Oktober 1834, bekanntgemacht in der Allerhöchsten Deklaration vom 29. November 1834 (Reg.-Bl. S. 1129), zur Beseitigung von Irrungen zwischen Regierung und Ständen über die Auslegung der Verfassung oder über die Grenze der bei Ausübung bestimmter Rechte des Regenten den Ständen eingeräumten Mitwirkung ein Schiedsgericht gebildet, das, wenn alle verfassungsmäßigen und mit den Gesetzen vereinbarlichen Wege zu der genügenden Beseitigung der Irrungen ohne Erfolg eingeschlagen würden, in Aktion treten sollte.

II. Allen diesen Bundesbestimmungen war Bayern bereits mit den grundlegenden Normen der Verfassungsurkunde vom Jahre 1818, teils sogar der Verfassungsurkunde von 1808 vorausgeeilt. Die beiden Fundamentalrechte der Volksvertretung, die „Wahrzeichen und Tragsäulen des konstitutionellen monarchischen Staatswesens", wie sie Seydel (Über Budgetrecht) nennt, nämlich das Recht der Mitwirkung des Landtages bei der Gesetzgebung und bei der Regelung des Staatshaushaltes, hatte Bayerns Herrscher, seine Gewalt selbst beschränkend, in der Verfassungsurkunde von 1818 niedergelegt.

In der Regelung des Mitwirkungsrechtes des Landtages bei Feststellung des Staatshaushaltes ist die Erinnerung und der Anschluß an die frühere ständische Territorialverfassung unverkennbar, wenn man selbstverständlich auch nur von einer geschichtlichen, niemals von einer staatsrechtlichen Anknüpfung an das alte Ständerecht sprechen kann.

Das bayerische in Tit. VII § 3 ff. V.U. entwickelte Budgetrecht des Landtages wurde noch weiter ausgebaut durch das Verfassungsverständnis vom 14. Juni 1843, einem Beschlusse der Kammer der Reichsräte, der im wesentlichen die Billigung des Finanzausschusses der Kammer der Abgeordneten fand — eine Abstimmung erfolgte darüber nicht — und der durch die Schlußworte des Landtagsabschiedes vom 26. August 1843 gewissermaßen sanktioniert wurde. Das Verfassungsverständnis, hervorgerufen durch mehrere in den Landtagen von 1837—1843 mit besonderer Schärfe aufgetretene budgetrechtliche Streitfragen brachte deren klare Lösung und wurde, wenn es auch selbst nicht Gesetz ist, doch ein wertvolles Auslegungsmittel der einschlägigen Bestimmungen des Tit. VII V.U., und zwar dies um so

mehr, als es in der Tat die Bestimmungen des Tit. VII im wesentlichen richtig entwickelte und interpretierte.

III. Auf Grundlage der Verfassungsbestimmungen und des Verfassungsverständnisses lassen sich die für die Auslegung des Tit. VII § 9 in Betracht kommenden budgetrechtlichen Hauptsätze in Kürze ungefähr folgendermaßen darstellen:[1])

Der in jedem Finanzgesetz aufs schärfste betonte Gegensatz zwischen Budget*prüfung* und Steuer*bewilligung* kennzeichnet die Verschiedenheit der beiden vornehmsten, dem Landtage hinsichtlich des Finanzwesens zustehenden Rechte. Die Budgetfeststellung ist kein Akt der Gesetzgebung, sondern ein Akt der Verwaltung. Demgemäß hat auch der Landtag dem durch die Tätigkeit der Verwaltungsorgane aufgestellten und ihm vorgelegten Budget gegenüber, das weder Gesetz im formellen noch im materiellen Sinne wird, kein Recht der Zustimmung, sondern nur die Befugnis seinen Beirat zu erteilen und diesem Beirat durch Beschlüsse Ausdruck zu verleihen (vgl. Verfassungsverständnis, § IV Abs. I), also nur ein Recht der Prüfung, und zwar des gesamten Budgets, sowohl der Einnahmen wie der Ausgaben. (Tit. VII § 4 V.U.) Dieses Recht umschließt seiner Natur nach die Befugnis jeden Teil des Staatsaufwandes unter den Maßstab der Zweckmäßigkeit zu stellen, jedem Übermaß ein gerechtes Ziel zu setzen und das Volk gegen Überspannung seiner Kräfte gewissenhaft zu wahren. Demgemäß muß es dem Landtage auch freistehen — hiermit greift er bereits auf das ihm zustehende andere Recht, das Steuerbewilligungsrecht über —, Änderungen der Einnahmen- und Ausgabenposten zu beschließen, also die Ansätze des Budgets entsprechend seiner Anschauung zu verändern. Hierin ist er aber doppelt beschränkt, indem er

1. gesetzlich feststehende Einnahmen, die von seiner Willigung unabhängig sind, nur auf die Richtigkeit der Schätzung;
2. gesetzlich notwendige, d. h. zur Erfüllung gesetzlicher Vorschriften zu machende Ausgaben nur auf die Richtigkeit des Ansatzes prüfen kann.

Hinsichtlich der anderen Ausgaben kann entweder die Notwendigkeit, die nach staatsrechtlichen Grundsätzen zu beurteilen ist, oder die

---

[1]) Ich folge hier im wesentlichen der Darstellung Seydels, die auch von Piloty „Prüfungsrecht oder Zustimmungsrecht" (Bl. f. adm. Praxis, Bd 52, Jahrgang 1902, S. 1—40) gegenüber Rehm in Hirths Annalen des Deutschen Reiches 1901 (S. 641 ff.) aufs wirksamste verfochten wurde.

Höhe der Ausgaben oder beides zusammen zur Diskussion stehen. Das Prüfungsrecht des Landtages erstreckt sich sodann auf die Frage „ob" oder „wieviel" oder auf beide zusammen; der Spielraum des Landtages bei der Beratung des Budgets reicht also so weit, als Ausgaben in Frage stehen, die nicht gemacht werden müssen.

Das Recht der Budgetprüfung ist Mittel zum Zweck; es bildet die Grundlage des anderen Rechtes des Landtags, des ungleich wirksameren Rechtes der Steuerbewilligung. Denn rationellerweise setzt die Bewilligung der Steuern die Kenntnis des durch sie zu deckenden Bedarfes voraus. An und für sich enthält der Begriff „Steuerbewilligung" die Legitimation der Regierung zur Erhebung und Verwendung bestimmter Steuern in einem gewissen Zeitraum. Diese Zustimmung des Landtages, die naturgemäß nur auf dem Gebiete der Staatseinnahmen Platz haben kann, erstreckt sich jedoch nicht über die Gesamtheit der Staatseinnahmen, ebensowenig wie die vom Landtag zu bewilligenden Steuern den ganzen Staatsbedarf zu decken haben.

Der Zweck der Budgetprüfung ist die Differenz zu ermitteln, die zwischen der Summe der vom Landtag als notwendig anerkannten (und mit der Regierung vereinbarten) Ausgaben und der Summe der von der Bewilligung des Landtages unabhängigen Einnahmen besteht, also zu bemessen, in welcher Höhe die Erhebung jener Steuern notwendig ist, die der periodischen Willigung durch die Kammern unterliegen (Verfassungsverständnis, § II Abs. II). Dieser vom Landtag anerkannte Teil des Staatsbedarfes, zu dessen Deckung die von einer ständischen Willigung losgelösten Einnahmen nicht hinreichen, *muß* durch die vom Landtag zu erteilende Bewilligung der entsprechenden Mittel gedeckt werden. Es ist dies *eine* Beschränkung des Steuerbewilligungsrechtes des Landtages. Durch die beschlußmäßige Anerkennung der Notwendigkeit des Staatsbedarfes in einer gewissen Höhe gelegentlich der Budgetprüfung bindet sich auch der Landtag dahin, diesen Bedarf, soweit er objektiv als ungedeckt erscheint, durch Bewilligung der hiezu nötigen Gelder zu decken. In der Würdigung der Frage, welche von den dem Landtag zur Verfügung stehenden Einnahmequellen zur Beschaffung der Mittel zum Fließen gebracht werden sollen und in welcher Höhe der Bedarf durch die einzelnen Einnahmequellen gedeckt werden soll, ist der Landtag frei und kann hierüber mit der Regierung eine entsprechende Vereinbarung treffen.

Eine zweite Beschränkung des Steuerbewilligungsrechtes ergibt

sich aus der Bestimmung des Tit. VII § 9 V.U.: Der Landtag darf die Bewilligung der Steuern nicht mit Bedingungen verbinden. Die sogenannten bepackten Geldbills sind ebenso wie nach englischem auch nach bayerischem Staatsrecht verboten.

A. Das Schlußergebnis der Budgetprüfung ist regelmäßig das Zustandekommen einer Budgetvereinbarung zwischen Regierung und Ständen oder wie der § III des Verfassungsverständnisses sagt:

„. . . Die Stände stimmen mit der Regierung sowohl über Natur und Größe der ordentlichen beständigen, bestimmt vorherzusehenden Staatsbedürfnisse und über den notwendigen Betrag des Reservefonds als über Natur und Voranschlag der von ihrer Willigung unabhängigen Deckungsmittel überein . . ."

Differenzen sind dann weder hinsichtlich der Ziffer der zu bewilligenden „Ergänzungssteuern", noch rücksichtlich der zu bestreitenden Ausgaben denkbar. Das Budgetprüfungsrecht des Landtages ist sodann konsumiert; er bewilligt in Ausübung seines Steuerbewilligungsrechtes die „postulierte Steuergröße; hiedurch wird das Budget in quanto et quali für die Krone obligatorisch, sie hat es in gesetzmäßiger Weise zu realisieren" (Verf.-Verst. § III) und alle beschlußmäßig festgestellten Ansätze desselben nach Möglichkeit einzuhalten. Denn die Steuerbewilligung ist keine Gewährung von Mitteln zur freien Verfügung der Regierung, sondern zur Führung des Staatshaushaltes. Diese Bindung der Regierung nennt man die Appropriation des Budgets.

Den bisher geschilderten, schon wegen des in der Natur der Sache begründeten Zwanges und aus Gründen der Staatsklugheit im Regelfall eintretenden Vorgang nennt man den Fall „des vereinbarten Budgets".

B. Die Regierung braucht jedoch das Budget nicht unter allen Umständen so anzunehmen, wie es aus der Beratung des Landtages hervorgeht; es kann eine unausgleichbare Divergenz der Anschauungen hinsichtlich der Natur und Größe des zu deckenden Staatsbedürfnisses oder der von der Willigung des Landtages unabhängigen Deckungsmittel oder in beiderlei Hinsicht zwischen Regierung und Landtag bestehen und infolge des durch Beschlüsse sich aussprechenden Beirates des Landtags keine Vereinbarung zustande kommen. (§ IV Abs. I des Verf.-Verst.) Die Frage, ob ein Staatsbedarf überhaupt, d. h. ob die Staatsausgaben in ihrer Gesamtheit anzuerkennen sind,

kann naturgemäß nie streitig werden — ihre Regierung würde einer Negation des gesamten Staatswesens gleichkommen —, sondern nur die Frage nach dem „wieviel" oder höchstens hinsichtlich einzelner Budgetpositionen die Frage nach dem „ob". Hieraus folgert, daß der Landtag sich darüber entscheiden muß, was er im einzelnen und ganzen an Staatsausgaben für notwendig anerkennt und wieviel er an ergänzenden Steuern zur Deckung dieses Staatsbedarfes bewilligt. Die nach seinem Dafürhalten erforderliche Steuergröße hat er jedoch — wie beim vereinbarten Budget — zu bewilligen. (Verf.-Verst. § IV.) Die Steuern werden sonach beim nichtvereinbarten Budget als Pauschsumme für den gesamten Staatshaushalt bewilligt; die Regierung muß eben sehen, wie sie damit auskommt. Ihr Budget macht sie sich selbst bezw. es bleibt regelmäßig das von ihr aufgestellte Budget als Grundlage für die Führung des Staatshaushaltes bestehen und wird in der im § IV des Verfassungsverständnisses geregelten Weise realisiert. Ein vereinbartes Budget ist nicht zustande gekommen. Das dem Landtag vorgelegte ist Entwurf geblieben und besitzt an und für sich keine maßgebende Bedeutung. Rechtlich würde demnach der Regierung auch die Befugnis, das Budget, natürlich unter Beobachtung der bestehenden Gesetze, einseitig vollkommen umzugestalten, zustehen. (Vgl. Seydel, Staatsrecht, Bd. II, S. 600; abweichend Verf.-Verst. § IV.)

IV. Zu erwähnen sind noch zwei Ausnahmen vom regelmäßigen Budgetrecht, die Fälle des außerordentlichen Budgets in diesem Sinne: es ergibt sich im Laufe der Finanzperiode ein die Verwirklichung des Ausgabenetats unmöglich machendes Minus der veranschlagten Staatseinnahmen oder es ergibt sich die Notwendigkeit außerordentlicher unvorhergesehener Ausgaben. In beiden Fällen besteht für den Landtag die Pflicht zur Bewilligung der erforderlichen außerordentlichen Auflagen, wenn ihm der Bedarf vorgelegt wird und die Voraussetzungen des Tit. VII § 12 nicht gegeben sind. (Tit. VII § 8 V.U.)

Mit diesem, in den Grundzügen hier wiedergegebenen System des Budgetrechtes ist eine, wie man wohl sagen darf, lückenlose Ordnung der bayerischen Budgetverhältnisse erreicht, eine Ordnung, die sich nahezu 100 Jahre — von den klärungbringenden Zwistigkeiten der Jahre 1837—1843 abgesehen — aufs beste bewährt hat und auch für eine Reihe anderer Staaten vorbildlich wurde.

II. Der Inhalt des Titels VII § 9 der Verfassungsurkunde.

§ 4.

a) Objekt und Form der Bewilligung.

I. Die bayerische Verfassungsurkunde setzt die Steuerpflicht der Bevölkerung als selbstverständlich voraus und beschränkt sich auf Bestimmungen über das Steuerbewilligungsrecht der Volksvertretung. Das Recht der Zustimmung des Landtags auf dem Gebiete des Staatshaushaltes erstreckt sich aber nicht auf alle Staatseinnahmen, sondern nur auf einen gewissen Kreis derselben. Nach Tit. VII § 3 Verf.-Urkunde ist zur Erhebung der Einnahmen eine Bewilligung des Landtages erforderlich:

1. bei allen direkten Steuern. Weder in der Sprache der Gesetze noch in jener der Wissenschaft besteht Übereinstimmung in der Anwendung der Bezeichnungen: Abgabe, Auflage, Steuer. In Literatur und Praxis besteht jedoch keine Meinungsverschiedenheit über den Begriff der direkten Steuer im Sinne des Tit. VII § 3 V.U. Ein Rechtsbegriff der „direkten Steuer" läßt sich auch gar nicht aufstellen; für die Begriffsfeststellung genügt die Aufstellung der Steuergattungen, die der Gesetzgeber unter diesem Ausdruck versteht. In Betracht kommen hier diejenigen Steuern, die bereits zurzeit der Erlassung der Verfassungsurkunde bestanden haben, und diejenigen, die inzwischen an ihre Stelle getreten sind. Nach dem gegenwärtigen Stande der Gesetzgebung (vgl. das letzte Finanzgesetz für die Jahre 1912/13 vom 2. November 1912 § 2, G. u. V.-Bl., S. 1122) sind dies:

a) die Einkommensteuer;
b) die Gewerbesteuer;
c) die Kapitalrentensteuer, sämtliche nach den gleichnamigen Gesetzen vom 14. August 1910;
d) die Grundsteuer nach dem allgemeinen Grundsteuergesetz vom 15. August 1828;
e) die Haussteuer nach dem Gesetz vom 15. August 1828, die allgemeine Häusersteuer betreffend, beide letztere in der Fassung des Gesetzes vom 14. August 1910, betreffend die Änderung der Gesetze über die allgemeine Grund- und Haussteuer, und
f) die Steuer vom Gewerbbetrieb im Umherziehen nach dem Gesetz vom 10. März 1879 und 20. Dezember 1897;

g) die Grubenfeldabgabe nach dem Gesetz vom 20. März 1869, in der Fassung vom 1. September 1910; letztere wird jedoch offiziell als besondere Abgabe bezeichnet und weder zu den direkten noch indirekten Steuern gerechnet.

2. Ferner bedarf es der Zustimmung des Landtages zur Erhebung neuer indirekter Auflagen. Indirekte Steuern und sonstige Abgaben, die nicht direkte Steuern im Sinne der Verfassungsurkunde sind und die zurzeit der Erlassung der Verfassungsurkunde bereits in Geltung waren oder nach Erlaß derselben eingeführt wurden und seit dieser Zeit in die Staatskasse fließen, bedürfen zur Forterhebung in unveränderter Gestalt keiner neuen Willigung.

3. Wohl aber bedarf es einer Willigung zur Erhöhung oder Veränderung der indirekten Steuern, die zurzeit des Erlasses der Verfassungsurkunde bereits bestanden oder später ständig eingeführt wurden. Sollen also gegenwärtig bestehende indirekte Steuern erhöht oder aufgehoben oder sonst verändert werden, so kann dies nur mit Zustimmung der Kammern geschehen. (Vgl. Piloty-Sutner, V.U. Tit. VII § 3 und die dort angegebene Literatur.)

Tit. VII § 5 V.U. in Verbindung mit Art. I des Verfassungsgesetzes vom 10. Juli 1865, die Abkürzung der Finanzperiode betreffend (Ges.-Bl. S. 137), schreibt sodann vor, daß die direkten Steuern vom Landtag je für eine Finanzperiode, d. i. zwei Jahre, bewilligt werden müssen. Eine Bewilligung auf kürzere Zeit wäre verfassungswidrig. Hingegen könnte eine innerhalb der Finanzperiode wechselnde Höhe der Steuergröße zwischen Regierung und Landtag (z. B. im ersten Jahre der Finanzperiode der Normalsatz der Einkommensteuer, im zweiten ein 10prozentiger Zuschlag) vereinbart werden. Denn, wenn der Landtag von Finanzperiode zu Finanzperiode nur jene Steuern zu bewilligen hat, welche nach seiner Überzeugung zur Deckung des durch Einnahmen, die einer Willigung nicht bedürfen, nicht zu deckenden Staatsbedarfs erforderlich sind (Verf.-Verst. § II Ziff. II), so schließt dies auch mangels einer entgegenstehenden gesetzlichen Vorschrift die geringere Befugnis des Landtages in sich, die nach seiner Überzeugung für einzelne Abschnitte der Finanzperiode erforderlichen Steuerteilgrößen festzusetzen und zu bewilligen. Die Regierung handelt nicht gegen die Verfassung, wenn sie mit einer derartigen Willigung sich einverstanden erklärt. Im übrigen wird ein solches Vorgehen bei der Kürze der Finanzperiode kaum veranlaßt sein.

Die indirekten Steuern erachtet die Verfassungsurkunde anscheinend als regelmäßig ständige Abgaben. Jede indirekte Steuer wird auch bis zu einer mit Zustimmung des Landtages erfolgenden Änderung stets forterhoben. Es besteht jedoch in der Verfassung kein Verbot, daß für neue, indirekte Steuern oder Erhöhungen von solchen zwischen Landtag und Regierung eine periodische Erhebung vereinbart wird.

Zur Frage, ob die Vereinbarung einer Frist für die Erhebung einer indirekten Steuer zulässig ist, vergleiche die Ausführungen unter § 9 IV.

Nicht unterliegen nach alledem — außer den bereits einmal bewilligten und seitdem ständig in die Staatskasse fließenden indirekten Steuern — der Willigung des Landtages:

1. alle öffentlich-rechtlichen Einkünfte des Staates, die nicht Steuern im Sinne der Verfassungsurkunde sind, z. B. Staatsgütererträgnisse, Gebührenanfälle usw.;
2. die dem Staat vom Reiche überwiesenen Erträgnisse von Reichssteuern und Zöllen (Art. 35 Reichsverfassung).

II. Die periodische Feststellung der Steuern erfolgt in zweifacher Form:

1. In der Form der Steuerbewilligung, einem Akt des Landtages gegenüber der Regierung, in dem der Landtag der Regierung die Einnahmen aus den Steuern zur Verfügung stellt und dessen Zustandekommen sich nach den bereits angeführten budgetrechtlichen Grundsätzen richtet;

2. in der Form der Erhebungsermächtigung, einem Akt der Gesetzgebung gegenüber dem Steuerpflichtigen, der dessen Verpflichtung zur Steuerzahlung begründet und der Regierung erst die erforderlichen Steuerquellen erschließt; denn jede Steuererhebung enthält einen Eingriff in die Rechtssphäre eines Dritten, und dieser Eingriff muß in seiner Art und Größe auf ein Gesetz zurückzuführen sein. Der die Steuerforderung gegen den Pflichtigen begründende, im sogenannten Finanzgesetz sich äußernde Gesetzgebungsakt muß sich wie jeder andere in der Form des Tit. VII § 30 V.U. vollziehen, wenn die Finanzgesetze auch, wie Dyroff A., Rechtsatzung u. Gesetz, S. 892, betont, juristisch Verordnungen sind, die ein Schaltgesetz (— „soweit die Erhebung der direkten . . . Steuern . . . betrifft mit Zustimmung" —) enthalten, im übrigen aber der Gesetzesform ermangeln.

Die schon einen Steuersatz enthaltenden Steuergesetze, wie z. B. Einkommen-, Kapitalrentensteuergesetz usw., bilden nur den Rahmen einerseits für die Steuerverpflichtung des Einzelnen, andererseits für die Erhebung durch die Regierung. Besteht für den Landtag eine Pflicht zur Steuerbewilligung, so besteht logischerweise für ihn auch die Pflicht zur Zustimmung zum Gesetzgebungsakt der Erhebungsermächtigung, da sonst die Regierung niemals das ihr durch die Steuerbewilligung eingeräumte Recht gegenüber den Pflichtigen realisieren könnte.

§ 5.

b) Der Begriff „Bedingung".

Die Steuerbewilligung durch den Landtag ist, wie schon aus der Bezeichnung sich ergibt, eine Willensäußerung des Landtages dahingehend, daß er zur Erhebung der Steuern durch die Regierung in festgesetzter Steuergröße zustimmt (Tit. VII § 3 V.U., Verf.-Verst. § III). Diese Willensäußerung gibt der Landtag gegenüber der Krone bezw. gegenüber ihrer Vertreterin, der Regierung, ab. Dies ergibt sich aus Tit. VII § 3 V.U.: „Der König erholt die Zustimmung der Stände." Wir haben es demnach mit einer in der erkennbaren Absicht, den geäußerten Willen einem andern kund zu tun, abgegebenen Willensäußerung zu tun, die der juristische Sprachgebrauch Willenserklärung nennt.

Nach ausdrücklicher Vorschrift des § 9 des Tit. VII V.U. darf der Landtag diese Willenserklärung mit keiner Bedingung verbinden.

Das Staatsrecht, insbesondere das Recht der bayerischen Verfassungsurkunde kennt keine spezielle Normierung des Begriffes „Bedingung". Der Begriffsinhalt muß deshalb auf dem Wege der sprachlichen Auslegung des Wortes Bedingung unter Zuhilfenahme der einschlägigen allgemeinen juristischen Grundsätze festgestellt werden.

Nach dem Sprachgebrauch versteht man unter „bedingen" im weitesten Sinne das Abhängigmachen eines Tuns, eines Erfolges, einer Wirkung usw. von irgendeinem ungewissen Vorgang, Umstand, Ereignis usw. und kleidet das in die Formeln: ich tue das oder jenes, das wird geschehen, die oder jene Wirkung wird eintreten, wenn der und der Fall eintritt, wenn das oder jenes geschah, geschieht oder geschehen wird usw. Als Bedingung bezeichnet man demgemäß die Abhängigmachung des Tuns, des Erfolges, der Wirkung usw. vom Ein-

tritt oder Nichteintritt des Vorganges, Ereignisses, Falles usw. Mit dem gleichen Worte benennt man aber auch den Vorgang, das Ereignis usw. selbst, auf das Bezug genommen wird.

Ein Beispiel möge zur Erläuterung dienen: Der Landtag bewilligt 100000 Mark für die Einrichtung einer neuen Behörde, wenn X. an die Spitze dieser Behörde gestellt wird. Hier kann man als Bedingung sowohl die Tatsache, daß X. an die Spitze der Behörde gestellt wird, also den Vorgang der Ernennung selbst, wie auch die im Nebensatz ausgedrückte Abhängigmachung der Bewilligung bezeichnen.

Die juristische, den allgemeinen Lehren des Privatrechtes entnommene Definition der Bedingung im weitesten Sinne würde dann im ersteren Sinne des Beispiels lauten: Bedingung ist jede noch ungewisse Tatsache, von deren Eintritt oder Nichteintritt, Sein oder Nichtsein gewisse Rechtsverhältnisse abhängig gemacht werden. Im letzteren Sinne würde sie lauten: Bedingung ist die bei einer Willenserklärung gemachte Hinzufügung (Nebenbestimmung) des Inhalts, daß die als gewollt bezeichnete rechtliche Wirkung nur bei Vorhandensein eines gewissen Umstandes eintreten solle. (Vgl. Windscheid, Pandekten, Seite 238.)

Zunächst fragt es sich, ob diese mit dem allgemeinen Sprachgebrauch sich vereinbarenden Definitionen des Begriffes der Bedingung und die vom Privatrecht an denselben geknüpften Grundsätze auch im Staatsrecht Platz haben, ferner ob dem Verfassungsgeber ein anderer als der hier erörterte Begriff und andere Grundsätze als die des Privatrechtes beim Worte Bedingung vorgeschwebt haben. Die erste Frage ist hauptsächlich die Frage nach der Zulässigkeit der analogen Anwendung zivilrechtlicher Begriffserläuterungen und Rechtsregeln auf staatsrechtliche Verhältnisse, die zweite Frage läßt sich beantworten durch die Entstehungsgeschichte und Interpretation der einschlägigen Verfassungsbestimmungen.

Wie schon erwähnt, erläutert das Staatsrecht den Begriff der Bedingung nicht, erklärt aber auch nicht die Bestimmungen anderer Rechtsdisziplinen für anwendbar. Der Umstand, daß die Verfasser der Staatsrechtslehrbücher und staatsrechtlicher Abhandlungen, die in rascher Folge in den ersten Jahrzehnten nach der Verfassungsurkunde erschienen, (vgl. Oeschey, „Einige gleichzeitige Stimmen zur bayerischen Verfassungsurkunde" und die dort angegebene Literatur) unbedenklich, soweit sie überhaupt auf die Bestimmung des Tit. VII

§ 9 eingingen, die Grundsätze des Pandektenrechtes über die Bedingung anwandten, dürfte für sich allein keinesfalls die Anwendbarkeit dieser Grundsätze begründen.

I. Öffentliches und privates Recht haben eine Reihe von Ausdrücken, die in juristischem Sprachgebrauch gewissermaßen als termini technici auftreten, gemeinsam. Ist es Absicht des Gesetzgebers, einem derartigen Ausdruck, der bereits in irgend einem Gesetze gebraucht ist, einen von der Bedeutung in diesem Gesetze oder auch einen von der Bedeutung im allgemeinen Sprachgebrauch abweichenden Inhalt zu geben, so wird der Gesetzgeber auch zweifellos diese seine Absicht in erkennbarer Weise äußern, sei es durch eine Legaldefinition oder sei es durch einschränkende oder erweiternde Normen. Hat er das nicht getan, so kann man füglich annehmen, daß er den Ausdruck in seiner bisherigen Bedeutung, die er im Sprachgebrauch oder in der Gesetzessprache hatte, auch weiter gebraucht wissen will.

Die Verfassungsurkunde enthält weder eine Einschränkung noch eine Erweiterung, noch eine andere Normierung des Inhalts, den der Begriff Bedingung in dem Rechte, das zur Zeit der Entstehung der Verfassungsurkunde die Grundlage der Privatrechtsordnung bildete, in dem Rechte der Zeit des usus modernus pandectarum aufwies. (Vgl. auch den Codex Maximilianeus Bavaricus Civilis vom Jahre 1756, IV, Kap. 1, § 8 ff. „Von conventionibus sub conditione.) Das Staatsrecht jener Periode enthält ebenfalls keine hieher treffende abweichende Begriffsbestimmung; so ist zunächst der Begriff Bedingung im öffentlichen wie im privaten Recht der gleiche, natürlich mit der Maßgabe, daß im öffentlichen Recht die Nebenbestimmung nicht auf den Parteiwillen, wie im bürgerlichen Rechte, sondern auf den Verwaltungswillen, wie ihn Kormann, a. a. O., S. 136, bezeichnet, zurück zuführen ist.

II. Anders hingegen ist die Frage zu beurteilen, ob die Rechtssätze des Pandektenrechtes, die das Verhältnis von Bedingung und Rechtsgeschäft, ferner die Gleichstellung von anderen rechtsgeschäftlichen Nebenbestimmungen mit der Bedingung regeln, insbesondere der Satz der l. 77, 50, 17 der Digesten, wonach Rechtsgeschäfte, bei denen keine Bedingung zulässig ist, auch keine Befristung vertragen, bei der Auslegung des § 9 analog anwendbar sind. Die Anwendbarkeit ist zu verneinen. Im Privatrecht handelt es sich um die Rechtsbeziehungen einzelner Individuen zueinander, im Staatsrecht um die Ordnung

eines Herrschaftsverhältnisses. Subjekte und Objekte der durch das Recht geregelten Beziehungen sind demnach in beiden Rechtsdisziplinen voneinander verschieden. Daher ist es auch nicht angängig, ohne weiteres die Regeln der einen Disziplin auf die der anderen analog anzuwenden, mit anderen Worten: staatsrechtliche Fragen dürfen nicht nach den Regeln des Zivilrechts entschieden werden. Würde man jedoch auch an und für sich die Zulässigkeit irgendwelcher Analogie im Staatsrecht anerkennen — ihre Eigenschaft als Rechtsquelle ist stark bestritten (vgl. K. Kormann, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, S. 9 ff.; C. Bornhak, Preußisches Staatsrecht, Bd. I, § 18, S. 102 ff.) —, so wäre doch stets davon auszugehen, daß die Analogie dazu dient, Lücken des Rechts zu ergänzen. Nur da, wo eine positive Rechtsnorm fehlt, muß aus dem Kreise besonderer ähnlicher Rechtsnormen ein allgemeiner Rechtssatz gezogen werden, der dann wiederum zur Ergänzung der vorhandenen Lücke als Sondernorm Anwendung finden muß.

Ist aber überhaupt ein Bedürfnis gegeben, die Vorschrift des Tit. VII § 9 durch Heranziehung der oben genannten oder irgendwelcher anderer weitergehenden Bestimmungen ebenfalls zu erweitern? Keinesfalls, und zwar aus folgendem Grund: Tit. VII § 9 bildet, wie bereits hervorgehoben wurde, eine der beiden Beschränkungen des ständischen Steuerbewilligungsrechtes. Aus der Entstehungsgeschichte der budgetrechtlichen Bestimmungen der bayerischen Verfassungsurkunde geht hervor, daß — namentlich nach der Absicht des Kronprinzen, des Sohnes des Verfassungsgebers — den Ständen das weitestgehende, nur den unbedingt nötigen Beschränkungen unterworfene Steuerbewilligungsrecht eingeräumt werden sollte. Mit dem Wortlaut des Tit. VII § 9 schien dem Gesetzgeber die Wirkung, die er mit diesem Paragraphen erreichen wollte, genügend gesichert. Eine Heranziehung von Rechtssätzen, die den Inhalt des § 9 noch erweitern und das Steuerbewilligungsrecht des Landtags noch mehr beschränken, also eine Durchbrechung des numerus clausus der Beschränkungen herbeiführen würden, würde demnach mit der Absicht des Verfassungsgebers im Widerspruch stehen; es hieße dies die Kronrechte durch Schwächung der Ständerechte noch mehr stärken als die Krone selbst wollte, es hieße dies päpstlicher sein als der Papst.

Außerdem ist das Budgetrechtssystem derartig lückenlos aufgebaut, daß sich sämtliche beim Begriffe der Bedingung in Betracht kom-

menden Fragen — Wirkung einer Bedingung, Bedingung = Auflage = Befristung usw. — aus den Bestimmungen der Verfassungsurkunde und des Verfassungsverständnisses und ihrer Entstehungsgeschichte hinreichend beantworten lassen. Die Analogie ist sonach bei Tit. VII § 9 sowohl dem Sinne der Verfassung widersprechend wie auch überhaupt überflüssig.

Zunächst ergibt sich demgemäß folgende Auslegung des § 9: Dem Landtag ist verboten, die Bewilligung der Steuern von dem Eintritt oder Nichteintritt einer noch ungewissen Tatsache abhängig zu machen. Oder, anders ausgedrückt: Der Landtag handelt wider die Verfassung, wenn er der Steuerbewilligung eine Nebenbestimmung des Inhaltes hinzufügt, daß nur bei Vorhandensein eines bestimmten Zustandes oder Umstandes seine Steuerbewilligung wirksam, d. h. eine Wirkung seiner Erklärung gewollt sei.

Der Umstand, auf welchen die Bedingung gestellt ist, kann in der Vergangenheit, Gegenwart oder, was die Regel sein dürfte, in der Zukunft liegen. Liegt er in der Vergangenheit oder Gegenwart, so ist sein Sein oder Nichtsein objektiv sofort völlig sicher, subjektiv möglicherweise unsicher; liegt er hingegen in der Zukunft, so ist eine objektive Ungewißheit möglich, aber nicht notwendig. Muß der Umstand, auf welchen die Bedingung gestellt ist, notwendigerweise eintreten oder kann er unmöglicherweise eintreten, so spricht man von notwendiger bezw. unmöglicher Bedingung. Aber nur diejenige Bedingung, der zufolge ein Zustand objektiver Ungewißheit vorhanden ist, erzeugt eine ihr eigentümliche Wirkung. Denn bei Hinzufügung von Bedingungen, deren Erfüllung bezw. Nichterfüllung von vorneherein objektiv gewiß ist — die subjektive Ungewißheit spielt hinsichtlich der Wirkung keine Rolle —, ist die Wirkung der Hauptbestimmung auch von vorneherein objektiv feststehend und von der Bedingung, der Nebenbestimmung nicht abhängig. Das Eigentümliche der echten Bedingung liegt also, wie Normann, a. a. O., S. 136, sagt, darin, daß der Verwaltungswille zu den gesetzlichen Erfordernissen für den Eintritt einer Rechtswirkung noch seinerseits ein weiteres, außerhalb des Geschäftsinhaltes befindliches Erfordernis hinzufügt. Demgemäß sind Bedingungen, bei denen dieses eigentümliche Moment fehlt, welche einen Zustand objektiver Ungewißheit nicht hervorrufen, auch keine Bedingungen im juristischen Sinne. Die Doktrin bezeichnet sie vielmehr als uneigentliche Bedingungen und faßt sie in drei Gruppen zusammen, nämlich in die Gruppe

1. der Bedingungen, die auf die Gegenwart oder Vergangenheit abgestellt sind (vgl. Bayerisches Landrecht, Teil IV, Kap. 1, § 8, 5);
2. der notwendigen und unmöglichen Bedingungen (a. a. O., § 8, 1, 16, 1), und
3. der sogenannten condiciones juris, rechtlich selbstverständlicher Voraussetzungen der Rechtswirkung, die nur überflüssigerweise in der Form einer Bedingung ausgesprochen werden.

Wenn man dieses Ergebnis auf Tit. VII § 9 V.U. anwendet, so kommt man zunächst zu folgender Fassung des Inhalts desselben:

Der Landtag darf die Bewilligung der Steuern mit keiner Nebenbestimmung des Inhalts verbinden, daß seine Steuerbewilligung nur bei Vorhandensein eines näher bestimmten Umstandes oder Zustandes, dessen Eintritt zur Zeit der Bewilligung objektiv ungewiß ist, wirksam sein solle.

III. Bisher wurde ausgegangen vom Begriff „Bedingung" im zivilistischen Sinn. Im öffentlichen Rechte findet sich jedoch auch noch das weit wichtigere — und mit dem Institut der Bedingung oft verwechselte — Institut der Auflage. Während die Bedingung ihrer rechtlichen Natur nach eine mit der Willenserklärung, der sie beigefügt ist, zu einem einheitlichen Ganzen verbundene Nebenbestimmung ist, ist die Auflage eine durchaus selbständige, dem Hauptrechtsgeschäft beigefügte Willenserklärung, deren Wirkung auch von der Wirkung der Bedingung grundverschieden ist. Die Auflage suspendiert nicht und resolviert nicht, aber sie zwingt. (Vgl. Kormann, a. a. O., S. 138.)

Gerade dieses der Auflage eigentümliche Moment des Zwanges muß uns in Rücksicht auf die Herkunft der in Frage stehenden Verfassungsbestimmung zu der Annahme führen, daß der Verfassungsgeber mit dem Verbot der Bedingung ein Verbot der Auflage bezweckte, daß also der Begriff Bedingung im weiteren Sinn, der auch die Auflage umfaßt, genommen werden muß.

Schon der dem englischen Budgetrecht angehörige Ausdruck tacking = Belastung, Bepackung, und das Verbot der tacked bills (s. u. § 13 sub I) weist darauf hin, daß nicht bloß Bedingungen, sondern auch Auflagen, die einen Zwang im Gefolge haben, bei der Steuerbewilligung verboten sind. Daß dieses Verbot aber in seinem ganzen Umfang auch in die bayerische Verfassung aufgenommen werden

sollte, ergibt sich klar aus den oben (§ 2 II) zitierten Worten im Memorandum des Kronprinzen zum Verfassungsentwurf. Man kann hiegegen wohl kaum einwenden: § 9 gebraucht nur das Wort „Bedingung"; also ist die Beifügung einer Auflage für zulässig zu erklären.

Zahlreiche Gesetze, insbesondere Verwaltungsgesetze, verwenden den Ausdruck Bedingung gleichbedeutend mit Auflage. Zu erinnern ist hier nur an die sog. Konzessionsbedingungen (z. B. § 18 Gew.-O.), die fast durchgängig Auflagen sind. Bei ihnen fragt sich nicht, ob die Wirksamkeit der Willenserklärung vom Eintritt bezw. Nichteintritt der als Bedingung bezeichneten Tatsache abhängt, sondern es fragt sich, ob der Eintritt der Tatsache erzwingbar ist, ob bei Nichterfüllung der Auflage ein Widerruf kraft Verwirkung, eine Beendigung durch einen neuen Verwaltungsakt möglich und zulässig ist. (Vgl. Kormann, S. 138 ff.)

Die Verfassung kennt keine solche Möglichkeit eines Widerrufs der Steuerbewilligung kraft Verwirkung und auch kein Recht des Landtags eine einmal erfolgte Bewilligung durch einen neuen Akt wieder unwirksam zu machen. Beides wäre verfassungswidrig. Was aber von der Wirkung — Widerruf, Beendigung der Bewilligung — zu gelten hat, gilt logischerweise in erhöhtem Maß auch von der Ursache, der Nebenbestimmung selbst. Auflagen im juristischen Sinn — unechte Auflagen, modi iuris, scheiden hier ebenfalls aus wie uneigentliche Bedingungen — sind also verfassungsmäßig nicht zulässig, sondern fallen ebenfalls unter den Begriff der Bedingung und damit unter das Verbot des Tit. VII § 9 V.U.[1])

IV. Aus dem Grundsatze, was nicht verboten ist, ist erlaubt, im Zusammenhalt mit der gesetzgeberischen Absicht, die Beschränkungen des ständischen Steuerbewilligungsrechtes selbst aufs nötigste zu beschränken, ergibt sich, daß es dem Landtag freisteht, irgendwelche Zusätze zur Steuerbewilligung zu machen; nur dürfen sie weder eine Bedingung noch eine Auflage im oben erörterten Sinne involvieren.

Hieraus läßt sich auch auf die Zulässigkeit der Hinzufügung unechter Bedingungen und Auflagen sowie der Fristbestimmung ein Schluß ziehen. Derartige Nebenbestimmungen sind zu-

[1]) Wenn im Folgenden schlechthin von „Bedingung" die Rede ist, so ist dieser Begriff in dem hier erörterten weiteren Sinne aufzufassen.

läſſig, ſoweit ſie nicht eine Bedingung involvieren und nicht durch ſonſtige Vorſchriften der Verfaſſung verboten ſind.

In der Praxis werden ſie ſich gewöhnlich wohl als Anträge und Wünſche, als Ausfluß der im § 19 ff. des Tit. VII V.U. der Volksvertretung verfaſſungsmäßig garantierten Rechte darſtellen. (Näheres ſiehe unten.)

Eine äußerſt wichtige Frage, die in der parlamentariſchen Praxis, nicht bloß des bayeriſchen Staates, bei budgetrechtlichen Streitigkeiten eine große Rolle ſpielte, darf an dieſer Stelle nicht übergangen werden: iſt die Bedingung der Einhaltung des Budgets eine unzuläſſige Bedingung im Sinne des Tit VII § 9 V.U., in der Sprache des engliſchen Staatsrechts geſprochen: verträgt nach Tit. VII § 9 die Steuerbewilligung eine, wenn auch nur ſtillſchweigende Appropriationsklauſel, d. i. die Klauſel, daß die Steuern nur zu beſtimmten, im Budget aufgeführten Ausgaben bewilligt werden und hiefür ihre Verwendung finden müſſen.

Verfaſſungsurkunde und Verfaſſungsverſtändnis geben die Löſung der Frage.

§ 6.

c) Die Appropriation des Budgets.

I. van Calker (Die Anfänge des badiſchen Budgetrechts) vergleicht das Zuſammentreffen von Budgetaufſtellung und Steuerbewilligung mit einem Vorgang aus dem Privatrecht, nämlich mit dem Zuſammentreffen von Offerte und Annahme der Offerte: die Regierung erbietet ſich dem Landtag gegen Bewilligung der angeforderten Steuerſumme den Staatshaushalt in der im vorgelegten Budget angegebenen Weiſe zu führen. Mit der unter Anerkennung des Budgets erfolgenden Steuerbewilligung akzeptiert der Landtag die Offerte, zu deren Vollzug die Regierung nunmehr verpflichtet iſt. Dieſer Vergleich trifft völlig zu und wird auch durch den § 3 des Verf.-Verſt., das ſogar mit Ausdrücken des bürgerlichen Vertragsrechtes operiert (z. B. obligatoriſch, vereinbartes Budget uſw.) geſtützt. Das Verfaſſungsverſtändnis ſagt dortſelbſt:

„. . . Die Krone, für welche das vorgelegte Budget durch den Akt der Steuerbewilligung in quanto et quali obligatoriſch wird, realiſiert das geſamte budgetierte Staats-

bedürfnis zusamt den gesamten teils übereinstimmend bevoranschlagten, teils gewilligten Deckungsmitteln in gesetzmäßiger Weise."

Das Verfassungsverständnis erklärt also, daß das zwischen Staatsregierung und Landtag vereinbarte Budget für die Regierung in quanti et quali verbindlich wird, d. h. daß die Regierung das vereinbarte Budget nach Größe und Art der im Budget enthaltenen Posten realisieren muß, daß sie zur Einhaltung des Budgets verpflichtet ist. Man könnte einwenden, das Verfassungsverständnis ist kein Gesetz, sondern nur ein Auslegungsmittel, kann also nicht ausschließlich zum Beweis dafür dienen, daß die Staatsregierung die Pflicht hat das vereinbarte Budget auch einzuhalten. Demgegenüber ist der Beweis zu erbringen, daß das Verfassungsverständnis die Vorschriften der Verfassungsurkunde richtig ausgelegt hat. Zunächst eine Tatsache aus der Entstehungsgeschichte, die anscheinend in der Literatur bisher nicht verwertet wurde. Wie bereits oben angedeutet, normierte Abs. IV des Tit. III § IV der V.U. von 1808 die Pflicht der Regierung, *die Auflagen ausschließlich zu dem Zweck, wozu sie bestimmt sind, zu verwenden*. Die Verfassung von 1818 brachte Erweiterungen der ständischen Rechte und noch größere Beschränkungen des Herrschers. Sollte, weil der erwähnte Satz der V.-U. von 1808 in die neuere V.-U. nicht ausdrücklich aufgenommen wurde, damit auch die darin enthaltene Verpflichtung, die sich als eine Beschränkung der Verwaltungsbefugnisse des Herrschers darstellt, wieder aufgehoben werden? Zweifellos nicht, sondern der Gesetzgeber hielt diese Pflicht der Regierung für selbstverständlich. Wozu bräuchte es sonst den umständlichen Apparat der Budgetprüfung, der Spezialisierung, der Genauigkeit des Budgets, der monatelangen Beratungen, wenn die Regierung mit den ihr bewilligten Mitteln tun könnte, was sie wollte. Gleichgültig könnte es dann auch sein, ob eine Budgetvereinbarung zustande käme oder nicht; „es heißt, die Budgetprüfung zu einer inhaltlosen Förmlichkeit herabwürdigen, wenn man behauptet, sobald die Regierung auf Grund des vereinbarten Budgets Geld bewilligt erhalten habe, könne sie damit anfangen, was sie wolle" (Seydel, Staatsrecht, Bd. II, S. 588). Es käme auch, wie Seydel ferner zutreffend ausführt, in das ganze Budget ein Zug der Unehrlichkeit, wenn die Vorlage des Budgets durch die Regierung nur das Auswerfen eines Köders bedeuten würde.

Die in der V.-U. von 1808 ausdrücklich festgelegte Pflicht der

Regierung, die Auflagen bestimmungsgemäß zu verwenden, ist also zum mindesten stillschweigend auch der V.-U. von 1818 zugrunde gelegt.

Aber auch Tit. VII § 5 V.U. enthält einen Hinweis auf diese Pflicht der Regierung, indem er sagt: Die zur Deckung der Ausgaben erforderlichen direkten Steuern . . . werden bewilligt. Es wäre doch widersinnig, wenn die von der Verfassung ausgesprochene Zweckbestimmung der Steuern (Deckung der Ausgaben) nur den Ständen, nicht aber der Regierung gegenüber gelten sollte. Aber auch innerhalb des Ausgabenkreises ist die Willkür der Regierung hinsichtlich der Verwendung der Mittel ausgeschlossen. Das Budget enthält eine Spezialisierung der Ausgaben; nach Tit. VII § 4 V.U. ist es dem Landtag vorzulegen, dieser hat es zu prüfen und erst aus dieser Prüfung ist der Stand und der Zweck der Ausgaben in complexu et in singulari ersichtlich. Und nur zu *diesem* Budget, und zwar nur zur Deckung der in diesem Budget angeführten Ausgaben — eine Bewilligung ohne Rücksicht auf bestimmte Zwecke käme einer Prüfung und Bewilligung mit verbundenen Augen gleich — bewilligt der Landtag die Steuern, weil er nur durch dieses Budget hat ermitteln können, welcher Steuerbedarf notwendig ist; so beim vereinbarten Budget. (Beim nichtvereinbarten Budget hingegen ermittelt der Landtag den Steuerbedarf nach seiner Schätzung, nicht durch rechnerische Manipulation auf Grundlage eines geprüften Budgets, nicht auf Grund von Einzelvereinbarungen.) Deshalb also wird das *vereinbarte* Budget für die Regierung „durch den Akt der Steuerbewilligung in quanti et quali obligatorisch", daher die Appropriation des Budgets.

Daraus ergibt sich auch, daß sich die Wirkung der Appropriation oder „der Budgetzwang": wie R. *Piloty*, „Zustimmungsrecht oder Prüfungsrecht", S. 26, sie prägnant nennt, einerseits nicht auf die einzelnen Ansätze des Einnahmeetats erstrecken kann; denn teils fließen die Einnahmequellen unabhängig von der Willigung des Landtags, teils werden sie eben durch die Steuerbewilligung erschlossen, und fließen in einer nicht vorhersagbaren Ergiebigkeit, die sich den Landtagsbeschlüssen je nach der Schätzung nähern wird, sie vielleicht übersteigt oder hinter ihr zurückbleibt. Andererseits erstreckt sich der Budgetzwang nicht auf die Ansätze des Ausgabenetats, die gesetzlich schon feststehen. Hier wäre er gegenstandslos. Wohl aber umfaßt er den ganzen, entweder nur der Größe oder auch dem Gegenstande nach

nicht gesetzlich feststehenden Teil des Ausgabenetats, und zwar auch, wenn derselbe nicht ausschließlich durch Mittel, die der Landtag bewilligt hat, sondern teilweise aus anderen Einnahmen befriedigt wird. „Denn die vom Landtag bewilligten Steuern bilden einen Zuschuß nicht für bestimmte einzelne Ausgabenansätze, sondern zum Vollzug des Ausgabenetats überhaupt" (Seydel, Staatsrecht, Bd. II, S. 591).

Eine Einschränkung der Wirkung der Appropriation besteht jedoch darin, daß die Regierung nicht verpflichtet ist, alle angesetzten Ausgaben auch tatsächlich in der Höhe des Ansatzes zu machen. Eine derartige Verpflichtung würde dem Tit. II § 1 V.U. widersprechen und eine Beschränkung der königlichen Gewalt bedeuten. Hingegen darf die Regierung weder die bewilligten Summen überschreiten, noch sie zu nicht willigungsgemäßen Zwecken verwenden. Nach der mehr oder minder großen Spezialität des Budgets läßt sich auch angeben, inwieweit die Appropriation sich auf die Einzelbeträge der für die verschiedenen Verwaltungszweige bestimmten Summen erstreckt. (Näheres besonders bezüglich der Bedeutung der Budgeterläuterungen siehe Seydel, Staatsrecht, Bd. II, S. 592.)

II. Nach den bisherigen Feststellungen steht außer Frage, daß die Regierung die Pflicht hat, die bewilligten Einnahmen nur den Zwecken zuzuführen, welche von den Ständen bei der Budgetprüfung anerkannt wurden und den Grund eines mit Steuern zu deckenden Staatsbedarfes bilden. Verstößt nun der Landtag, wenn er ausdrücklich oder stillschweigend der Steuerbewilligung die Bedingung der Einhaltung des vereinbarten Budgets beisetzt, mit anderen Worten: wenn er der Steuerbewilligung die Appropriationsklausel, wie sie das englische Staatsrecht nennt, beifügt, gegen Tit. VII § 9 der V.U.? In keiner Hinsicht. Denn nur die Abhängigmachung der Bewilligung von einem Umstand, dessen künftiger Eintritt zur Zeit der Bewilligung objektiv ungewiß ist, ist dem Landtag verboten. Die Realisierung des vereinbarten Budgets steht nicht im Ermessen der Regierung, sondern ist ihre Pflicht, der sie sich aus rechtlichen und politischen Gründen nicht entziehen kann. Die Erfüllung dieser Pflicht muß notwendigerweise eintreten; denn sie ist eine Rechtsfolge der auf Grund des vereinbarten Budgets erfolgten Steuerbewilligung; „durch den Akt der Steuerbewilligung wird das Budget für die Regierung obligatorisch". Man kann also auch nicht sagen, daß die Steuerbewilligung von der Appropriation abhängig

gemacht wird, sondern es ist gerade umgekehrt: die Appropriation ist abhängig von der Steuerbewilligung auf Grundlage eines vereinbarten Budgets. Beim nichtvereinbarten Budget stellt sich die Regierung ihr Budget einseitig fest, sie ist nicht gebunden durch die Beschlüsse des Landtags, weil ihr die Vereinbarung des Budgets nicht gelungen ist; sie hat nur zu sehen, daß sie mit den tatsächlich als Pauschbetrag bewilligten Steuern und den sonstigen Einnahmen den Staatsaufwand bestreiten kann. In diesem Falle kann natürlich auch von der Appropriation keine Rede sein.

Somit ist ersichtlich, daß die Steuerbewilligung immer das Primäre ist; beim vereinbarten Budget tritt sodann als ipso jure eintretende Rechtsfolge die Appropriation, die Gebundenheit der Regierung, hinzu, während diese Folge, diese Wirkung ausbleibt, wenn keine Budgetvereinbarung zustande kommt. Denn dann fehlt es am Budget, das verwirklicht werden könnte.

1. Wenn also der Landtag der Steuerbewilligung auf Grund vereinbarten Budgets die Appropriationsklausel beifügt, so macht er die Bewilligung von etwas notwendigerweise, ipso jure Eintretendem abhängig. Ein solches Abhängigmachen ist aber, wie schon dargelegt, kein Verbinden der Steuerbewilligung mit einer Bedingung im Sinne des Tit. VII § 9 V.U., sondern Fixierung einer uneigentlichen Bedingung. Eine solche Bedingung könnte der Landtag nach dem Grundsatze: Selbstverständliches sagt man nicht, ebensogut weglassen, denn die Bedingung muß notwendigerweise eintreten.

2. Sollte hingegen der Landtag der Steuerbewilligung bei nichtvereinbartem Budget die Appropriationsklausel beifügen, so wäre das eine unmögliche, also wiederum eine uneigentliche Bedingung, die vollkommen bedeutungslos wäre; denn da aus der Prüfung des Landtags kein vereinbartes Budget hervorgegangen ist, besteht auch keine Möglichkeit ein solches zu realisieren.

III. Seydel sagt in seinem Staatsrecht, die Bindung der Regierung sei eine mit der Steuerbewilligung von selbst verknüpfte Bedingung; die bindende Kraft des Budgets sei nur Reflexwirkung der Steuerbewilligung. Ersteres ist zutreffend, allerdings mit der Einschränkung, daß dann das Wort Bedingung im weitesten Sinne, der sowohl echte wie uneigentliche Bedingungen umfaßt, genommen werden muß. Denn eine mit einer Willenserklärung bereits von selbst verknüpfte Bedingung kann die Wirkung dieser Willenserklärung

nicht beeinflussen, weil ihr Inhalt bereits Bestandteil der Haupterklärung ist, kann also auch keine echte Bedingung sein.

Unzutreffend ist es jedoch — wie van Calker, Die Anfänge des badischen Budgetrechts, richtig ausführt —, wenn Seydel von einer Reflexwirkung spricht. Bei der Reflexwirkung fehlt ein bewußter und gewollter Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung. Der Landtag will aber, daß die Regierung das Budget so realisiert, wie es aus seinen Händen hervorgegangen ist; dazu berechnet und bewilligt er die Ergänzungssteuern. Den gleichen Willen, nicht bloß die Pflicht hat die Regierung. Wozu hätte sie sonst das Budget mit dem Landtag vereinbart? Die Steuerbewilligung auf Grund vereinbarten Budgets ist Ursache, die Appropriation, die Wirkung; das ergibt sich auch aus dem Verfassungsverständnis. Inmitten aber liegt die Budgetvereinbarung, die Umwandlung des bisher vorläufigen Budgets in ein endgültiges infolge Bewilligung der zu seiner Realisierung nötigen Steuern; sie läßt die Wirkung als etwas Gewolltes erkennen. Beim nichtvereinbarten Budget ist die Wirkung der Appropriation, der Budgetzwang, auch nicht gewollt. Der Wille der beteiligten Faktoren ist über die zu bewilligende Steuergröße auf der Grundlage des Budgets auseinandergegangen. Die Regierung macht ihr Budget zwar im Rahmen und unter Beobachtung der bestehenden Gesetze wie sonst auch, aber einseitig. Ein Budget, an das die Regierung durch die Steuerbewilligung gebunden wäre, liegt nicht vor. Wo hätte dann die naturgemäß auch hier eintretende „Reflexwirkung der Steuerbewilligung", die Appropriation, Platz?

Demgemäß kann man die Appropriation am besten als Rechtsfolge der auf Grundlage eines vereinbarten Budgets erfolgenden Steuerbewilligung bezeichnen, während beim nichtvereinbarten Budget als bewußte und gewollte Rechtsfolge nur eine Bindung der Regierung in quanto, nicht aber in quali eintritt, die Regierung also zwar nicht über die ihr zur Verfügung gestellten Mittel hinausgehen, aber innerhalb des durch die Bewilligung geschaffenen Rahmens über die Mittel frei verfügen kann, soweit sie nicht durch gesetzliche Vorschriften — wobei wesentlich die im § IV des Verf.-Verst. entwickelten Grundsätze zu berücksichtigen sind — gebunden ist.

III. Titel VII § 9 in der parlamentarischen Praxis

§ 7.

a) der Zeit vom ersten Landtag bis zum Verfassungsverständnis.

Bevor man zu einer Würdigung der Bedeutung und Tragweite des in Tit. VII § 9 V.U. enthaltenen Verbotes schreiten kann, erscheint es unumgänglich notwendig auch zu untersuchen, wie sich seit der ersten Tagung des Landtags im Jahre 1819 die Vertreter der Praxis, die Stände und die Regierung zur Bestimmung des § 9 verhielten, welche Auslegung sie ihm gaben und wann und wieferne der Paragraph Gegenstand von Konflikten zwischen Parlament und Regierung über die Abgrenzung ihrer Befugnisse auf dem Gebiete der Finanzverwaltung wurde. Naturgemäß ist wie bei jedem neuen grundlegenden Gesetz auch die auf die Verfassungsurkunde von 1818 folgende Zeit bis zum Verfassungsverständnis von 1843, das für zahlreiche Fragen eine allseits befriedigende Lösung brachte, eine Epoche des Streites, der Unklarheit und der Unbehilflichkeit in der Auslegung und Anwendung des neuen Rechtes. Jedoch trug der lange dauernde Kampf zwischen Landtag und Regierung eine reife Frucht: ein in fast völliger Reinheit im Verfassungsverständnis kristallisiertes Budgetrecht, vorbildlich in der Auslegung des Budgetrechts zahlreicher anderer Staaten. Zunächst sei die Zeit von 1819 bis 1843 behandelt.

I. Die Frage des Verhältnisses von Budgetprüfung und Steuerbewilligung wurde gleich im ersten auf die Verfassung folgenden Landtag aufgeworfen. Der Präsident der zweiten Kammer v. Seuffert faßte seine Anschauung in den vollkommen zutreffenden Worten zusammen:

> „Bei den Ausgaben gibt es für die Ständeversammlung kein Bewilligungsrecht. Sie hat keine Ausgaben zu bewilligen, sondern dieselben nur zu prüfen und festzusetzen und auf den Grund dieser Prüfung und Festsetzung die Steuern zu bewilligen." (Protokolle der Verhandlungen d. K. d. Abg. 1819, Bd. XIV, S. 132.)

Einigkeit herrschte hinsichtlich der Steuerbewilligung sowohl zwischen den beiden Kammern als auch im wesentlichen innerhalb der Kammern selbst. Bezüglich des Prüfungsrechtes ergaben sich jedoch lebhafte

Differenzen. So wandte sich insbesondere der Abgeordnete Dr. Behr gegen die Auffassung der Regierung, daß den Ständen das Recht nicht zustehe, über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Ansätze eine Entscheidung zu treffen.

„Das Recht . . ., ob die Kammer die Notwendigkeit oder die Rechtlichkeit der Ausgaben beurteilen dürfe . . ., ich hoffe nicht, daß das vereint werden könnte; sonst hätten wir es nur mit Ziffern zu tun, unser Geschäft wäre bald zu Ende" (a. a. O., Bd. VII S. 159).

Durch gegenseitiges Nachgeben, Zurückziehen gefährlicher Anträge, die einen tieferen Konflikt herbeiführen konnten, in einem Falle sogar durch Eingreifen der Krone (bezüglich eines Postens von 300000 fl. für Heereszwecke) gelang es, ohne einen einschneidenden Zwiespalt hervorzurufen, das Budget ins Reine zu bringen. Das Finanzgesetz vom 22. Juli 1819 trennt bereits das Prüfungs- und Zustimmungsrecht des Landtages in klarer Form.

In den beiden ersten Perioden findet sich auch keine bedeutendere Meinungsverschiedenheit über die Auslegung des Tit. VII § 9. Die Gefahr, daß eine solche auftauche, war allerdings besonders bei der großen Unsicherheit in der Frage, ob eine Kammer mit bindender Kraft für die Regierung eine Position im Budget erhöhen oder erniedrigen oder streichen könne, ziemlich groß. Jedoch kam man um diese Klippe glücklich herum, indem man in der Form von „Wünschen" und Anträgen die Ausgabeposten, über die keine Einigung erzielt wurde, der Krone unterbreitete. Ähnlich hielt man es bei den Rechnungsnachweisungen; eine beschlußmäßige Anerkennung wurde nicht erteilt; in den Fällen, in denen der Landtag sowohl bei den Ausgaben wie bei den Einnahmen Erinnerung gegen allenfallsige Überschreitung der Regierungsbefugnisse erheben zu müssen glaubte, ließ er seine Beschwerde in der Form eines Antrages auf Untersuchung und Abstellung der Krone zugehen. So findet sich z. B. im Anschluß an den Finanzgesetzentwurf von 1825/31 eine lange Kette von Wünschen und Anträgen mit der Formel eingeleitet:

„Es sollen Seine königliche Majestät im verfassungsmäßigen Wege allerehrfurchtsvollst gebeten werden . . . ."

Jedoch nicht immer sollte dieses Aushilfsmittel seine friedenstiftende Kraft bewähren.

II. Bereits im Jahre 1831 wurde die Frage nach der Appropriation des Budgets angeschnitten, und zwar gelegentlich der Prüfung der Generalfinanzrechnungen der Vorjahre. Die Ansicht, daß bei der Entscheidung darüber, ob die Mittel für nichtbudgetmäßige Zwecke verwendet worden seien, nur die Bezeichnung für die Gesamtposition den Ausschlag gebe, wurde mit dem Hinweise, daß es sich um einzelne Vereinbarungen handle, in denen die Parteien — hier die Regierung — nicht bloß an die ausdrücklichen Vertragsbedingungen, sondern auch an die nach Treu und Glauben selbstverständlichen Vertragsvoraussetzungen gebunden seien, bekämpft. (Prot., Bd. IX, 46. Sitzg., S. 99 ff.; Bd. X, 52. Sitzg., S. 75.) Bei dieser Gelegenheit empfahl Freiherr von Rotenhan, der sich um budgetrechtliche Fragen mit größter Wärme annahm, der Regierung künftig das Budget mehr zu spezialisieren, um bei der Prüfung der Nachweisungen Anstände zu vermeiden. Der König sprach sich jedoch in einem Schreiben an den Feldmarschall Wrede vom 5. Oktober 1831 gegen eine übertriebene Spezialität des Budgets, „die jede Maßregel lähmen würde", aus. Man wolle sich zum englischen Parlament machen, die französische Deputiertenkammer nachahmen, „nur nicht in dem, was sie Großartiges habe". (Seydel, Staatsrecht, Bd. II, S. 548, Note 48.)

Aus der Verfassung selbst glaubte man den Budgetzwang nicht folgern zu können. Um jedoch eine Bindung der Regierung hinsichtlich der Ausgaben zu erzielen, beantragte der Abgeordnete Freiherr von Closen einen Zusatz zum Finanzgesetz, der auch dortselbst in der durch die Kammer der Reichsräte erhaltenen Fassung als § 34 Abs. IV Aufnahme fand:

„Jeder Minister ist verantwortlich, die für seinen Geschäftskreis festgesetzten Summen zu den bestimmten Zwecken zu verwenden." (Weber, Ges. Sammlg., Bd. II, S. 572.)

Interessant ist, daß bereits in diesem Landtag die Frage, ob die Stände das Budget verweigern können, auftauchte. Daß dem Landtag ein Recht, die Steuern zu verweigern, nicht zusteht, wird bei der Erörterung der Tragweite des Tit. VII § 9 noch zu begründen sein. Da logischerweise eine bedingte Bewilligung auch — negativ ausgedrückt — eine bedingte Verweigerung ist, das Verbot einer bedingten Verweigerung aber auch naturgemäß die unbedingte Verweigerung umfaßt — wenn schon das geringere Recht nicht besteht, besteht noch weniger das größere —, so rechtfertigt es sich, wenn auch die Frage der Steuerver-

weigerung in diesem Zusammenhang in den Kreis der Betrachtung gezogen wird.

Der Abg. Rudhart hatte gegenüber der Ansicht seines Vorredners, daß der Vorschlag sich auf das Budget nicht eher einzulassen, als bis die Regierung gewisse Garantien gegeben habe, nicht gegen die Konstitution sei, erklärt, ein solcher Antrag sei verfassungswidrig. Er begründete diesen Standpunkt mit Worten, die auf ein volles Verständnis der Verfassungsbestimmungen deuten und namentlich auf die Vorfälle der Jahre 1888/90 und 1911 (s. u.) teilweise sehr gut zutreffen. Er führte aus:

„Ich halte es für meine Pflicht, wenn ein Antrag oder Gesetzesvorschlag an die Kammer gebracht wird, denselben zu prüfen und meine Überzeugung darüber nach Pflicht und Ermessen auszusprechen und demselben beizustimmen oder ihn zu verwerfen. Aber es steht keinem Ausschuß zu, die Bearbeitung des Budgets zu unterlassen, keiner Ständeversammlung zu erklären, man solle sich auf das Budget nicht eher einlassen als bis die Gesetze, die sie wünscht, und in der Art, wie sie dieselben wünscht, vorgelegt und erledigt sein werden. Dies wäre offenbar ein verfassungswidriger Zwang.

Allerdings haben die Stände das Recht der Bewilligung, aber nicht die Bewilligung nach Willkür auszuüben. Wenn die Stände das Staatsbedürfnis geprüft haben, so ist es ihre Pflicht für das von ihnen anerkannte Bedürfnis die Deckungsmittel zu bewilligen. Tun sie das nicht, so tun sie Unrecht und üben Gewalt . . . Die Ständeversammlung kann sich allerdings erklären: wir brauchen keine Armee . . .; sobald sie aber anerkennt, man braucht eine Armee . . ., und sie kostet so und so viel, so kann sie sich der Verbindlichkeit nicht entschlagen, die Deckungsmittel zu bewilligen. Einen Antrag, der dagegen geht, werde ich bestimmt für verfassungswidrig halten." (1831, Prot. 99, Bd. XVIII.)

Der Abg. von Closen vertrat hingegen den Standpunkt, wenn man sich lediglich an die Worte „prüfen" und „unbedingtes Bewilligen" halte, so sei der Wirkungskreis des Landtages nicht größer als der eines Rechnungskommissärs. Der Landtag habe jedoch nicht bloß das Recht der Revision, sondern auch eine Gewalt zum Schutze der Nation. Dieser Gewalt müsse er sich, da er gewissermaßen dann in Notwehr sei, bedienen, wenn z. B. ein gänzlich verderbtes Verwal-

tungssystem sich über die Verfassung und Gesetze hinwegsetze. Die Verfassungsurkunde sei ein Vertrag; wenn ein Vertragsteil den Vertrag nicht halte, so sei der andere berechtigt, alle ihm zu Gebote stehenden Mittel anzuwenden, um die Erfüllung dieses Vertrages herbeizuführen. Das einzige Mittel des Landtages sei das „Nein" beim Budget.

De lege ferenda können diese Worte vielleicht eine gewisse Berechtigung haben, niemals aber de lege lata. Weder in der Verfassungsurkunde selbst noch in der Natur der Verfassung ist ein derartiges „Notwehrrecht des Landtags" oder „Schutzwehrrecht gegen revolutionäre Maßregeln", wie es von Closen nannte, begründet.

Auch des Tit. VII § 9 V.U. geschah in dieser Landtagsperiode Erwähnung. Die Kammer der Abgeordneten hatte bei der Beratung des Etats des Staatsrates darauf gedrungen, daß dieses Kollegium mit sechs selbständigen, durch keine sonstigen Hauptfunktionen abgehaltenen Staatsräten besetzt, der Staatsratsgehalt jedes Ministers auf den treffenden Ministerialetat usw. transferiert und die Gesamtposition auf die Summe von 68548 Gulden festgesetzt werde. Der Berichterstatter der Kammer der Reichsräte (Verh. d. K. d. R.-Räte, 1831, Bd. IX S., 136) erklärte, dieser Beschluß der zweiten Kammer sei kompetenzmäßig, da es sich hier nicht um eine der Willigung beigefügte Bedingung, sondern um eine Modifikation jenes Finanzgesetzentwurfes handle, der von der Staatsregierung nun zum dritten Male außerhalb des strengen Verfassungstextes angebracht — mit der Einbringung des in der Verfassung nicht vorgesehenen Finanzgesetzentwurfes konnten sich viele Abgeordnete lange nicht befreunden — und sogar mit Bestimmungen über Präklusionen versehen unstreitig allen Regeln gewöhnlicher Gesetzesberatung unterliege. Eine staatsrechtlich merkwürdige Deduktion, mit der man um eine Präzisierung der Landtagsrechte herumkommen zu können glaubte!

III. Der eigentliche Verfassungsstreit über das Budgetrecht begann im Jahre 1837. Der Anlaß war folgender:

Die sämtlichen Staatsausgaben waren nach Tit. II § 3 des Finanzgesetzentwurfes für den Dienst der vierten Finanzperiode auf die jährliche Durchschnittssumme von 29986009 Gulden festgesetzt. Nach den Beschlüssen der Abgeordnetenkammer würde sich diese Summe um 571997 Gulden auf 30558006 Gulden erhöht haben. Der Abgeordnete Fürst von Oettingen-Wallerstein beantragte nun-

mehr für den Fall, daß die Kammer der Reichsräte oder die Staatsregierung dieser Erhöhung nicht zustimmen sollte, eine Modifikation des Beschlusses der Kammer der Abgeordneten mit der Begründung, daß in Beziehung auf die Einnahmenansätze keine Kammer von der anderen abhängig sei, sondern jede ihrer Überzeugung und Ansicht folge. Differieren diese, so werde sich zeigen, ob man sich am Ende über die Größe der als Supplement der Einnahmen nötigen Steuern vereinige; wenn nicht, so trete das Negationsrecht ein, d. h. die geringere von beiden Summen — über diese bestehe ja Einigkeit — gelte als bewilligt. Bei den Ausgaben hingegen sei neben der Vereinigung der beiden Kammern noch die Allerhöchste Sanktion notwendig; ohne sie habe eine Ausgabenerhöhung keine verbindliche Kraft und könne der Regierung nicht aufgedrungen werden. Der Antragsteller fährt dann fort:

„Was soll und wird geschehen, wenn beide Kammern sich über die Einnahmen- und Ausgabenansätze und über das Steuervotum einigen, die Regierung aber die Ausgabenerhöhungen nicht sanktioniert? Kann und wird man da nicht sagen, das einmal ausgesprochene Steuervotum kann an eine Bedingung nicht gebunden werden . . .? Ich sehe hier nur eine Sicherung und einen der Verfassung entsprechenden Weg, nämlich: unbedingte Anerkennung des Bedarfs, soweit er auf unbemängelten Postulaten beruht, und für diesen unbedingte Steuerbewilligung; eventueller Anlaß der von uns beantragten Ausgabenmehrung unter dem Vorbehalt der Allerhöchsten Sanktion und dieser Eventualität gegenüber entsprechende eventuelle Mehrbewilligungen." Prot. 1837, Bd. 17, S. 379 ff.

Der Abg. Willich, zweiter Sekretär der Kammer, erachtete übereinstimmend mit der Erklärung des Finanzministers Wirschinger den Antrag „Oettingen" als überflüssig; denn die Bewilligung der Steuern erfolge immer nur unter der Voraussetzung, also unter der stillschweigenden Bedingung, daß ihre Verwendung zu den Zwecken eintrete, worüber sich die Stände vereinigt hätten. Dies liege in der Natur der Sache wie in der Verfassung selbst und in der Fassung des Finanzgesetzes. §§ 6–8 des modifizierten Entwurfes. Stimme die erste Kammer der Erhöhung nicht zu, so habe sich die zweite nur über den niedrigeren Bedarf schlüssig zu machen. Im Falle der Einigung beider Kammern könne die Regierung das Finanzgesetz nicht teilweise annehmen und teilweise verwerfen, sondern das Finanzgesetz

bilde ein Ganzes. Sollte wirklich der Fall eintreten, daß nach Verständigung der Stände über Einnahmen und Ausgaben die Regierung nicht willens sei, den von den Ständen erhöhten Staatsbedarf anzunehmen, so habe sie die Pflicht, dies vorher anzukündigen, damit die Stände zweckmäßig das Weitere beschließen könnten. Andernfalls müsse sie das Finanzgesetz mit den Ansätzen der Stände im ganzen sanktionieren oder die Stände neu zusammen berufen, weil sie ohne ihre Bewilligung, ohne Sanktion des mit ihnen vereinbarten Finanzgesetzes die Steuern nicht erheben könne. (Prot. Bd. XVII, S. 388.) Nach einer weiteren Erklärung des Abg. Dr. von Hornthal (a. a. O., S. 390), wonach den Ständen das Recht zustehe, bloß den wahren Bedarf — begreiflicherweise mit Zustimmung des anderen gesetzlichen Faktors, der Kammer der Reichsräte — festzustellen, zog der Abg. von Oettingen-Wallerstein seinen Antrag zurück. Aehnlich ging es mit einem von demselben Abgeordneten in der Sitzung vom 19. September 1837 gestellten — in anderer Variation dasselbe Thema behandelnden — Antrag, wonach sieben Achtel der Grundsteuer endgültig, ein Achtel aber nur für den Fall, daß die Regierung die von der Kammer beschlossenen Ausgabenerhöhungen genehmige, bewilligt werden sollte. (Prot. a. a. O., S. 597.) Der erste Präsident der Kammer, Justizminister Freiherr von Schrenk, trat dagegen folgendermaßen auf:

„Man beabsichtigt der Regierung durch diese Bewilligung einen durchaus gesetz- und verfassungswidrigen Zwang aufzulegen, um die von uns beantragten Erhöhungen der Ausgaben und Einnahmen anzuerkennen. Ich erkläre demnach, daß ich über eine solche Modifikation weder eine Beratung zulasse noch eine Frage über ihre Annahme stellen werde . . . und wiederhole jetzt . . ., daß ich eher sterben will als daß ich meine Pflicht verletze (!)."

Der Antragsteller erklärte, es handle sich nur um eine eventuelle, nicht um eine bedingte Bewilligung, und der Abg. Willich führte dies näher aus: Eine doppelte Summe werde ausgeworfen; für jeden der beiden Fälle sei aber die Steuerbewilligung unbedingt. Bleibe es beim minderen Bedarf, so falle auch das eventuell, nicht bedingungsweise proponierte höhere Deckungsmittel und sei als gegenstandslos zu betrachten, ebenso wie es im Falle des Eintritts seiner Suppositon als unbedingte Steuerbewilligung bestehen bleibe und sanktioniert werden müsse. Dr. von Hornthal hielt den Antrag

für überflüssig; denn ein unwiderrufliches Votum der Gesamteinnahmen, also auch der direkten Steuern, liege erst dann vor, wenn und so weit über die Staatsausgaben ein Gesamtbeschluß durch die Vereinigung beider Kammern feststehe; erst dann könne der wirkliche Staatsbedarf berechnet werden. Man rief sodann die „Rechtsgelehrten" der Kammer, wie Seydel (Staatsrecht, Bd. II, S. 551) sagt, Dr. Stahl und Dr. von Moy auf, die es aber nicht für geraten erklärten, die Streitfrage der Auslegung des Tit. VII § 9 zur Entscheidung zu stellen. Jedoch brachte die Rede des Abg. Dr. Stahl wesentliche Momente in die Debatte. (Prot. a. a. O., S. 613.)

„Was ist Bedingung? . . . Ist hierunter nur ein solcher Tatumstand zu verstehen, der mit der Steuerbewilligung in gar keinem Zusammenhang steht oder ist auch die Beziehung des Gegenstandes, für welchen die Steuer bewilligt wird, als eine verfassungswidrige Bedingung zu betrachten? Ist z. B. das eine Bedingung, wenn wir sagen, wir bewilligen die Steuer nur dann, wenn die öffentliche Rechtspflege eingeführt wird, oder ist es auch eine Bedingung, wenn wir sagen, wir bewilligen 6000 Gulden mehr, damit die Schulen damit ausgestattet werden? Das letztere haben mehrere Publizisten nicht als eine Bedingung anerkannt . . . ."

Man ging in der Literatur der damaligen Zeit von der richtigen Annahme aus, daß dem Landtag auch das in der Budgetprüfung zum Ausdruck kommende Recht zu bestimmen, wofür die Mittel verwendet werden sollen, zustehe, und suchte sich damit zu helfen, daß man die Bezeichnung des Gegenstandes, für welchen Steuern bewilligt werden, als einen Modus der Bewilligung, den das Gesetz nicht verbiete, erklärte. Tatsächlich ist dies nur eine Voraussetzung des Prüfungs und Bewilligungsrechtes; beide Rechte wären sonst an nichts Reales gebunden und würden faktisch in der Luft hängen. (Vgl. z. B. Materialien zu Tit. VII V.U., S. 87.)

Dr. Stahl fuhr fort:

„Der Sinn des Antrages ist: die Stände bewilligen unbedingt weniger Steuern (gemeint sind die sieben Achtel) für die Ausgaben, welche die Regierung postuliert hat, weil sie von den Einnahmen einen höheren Ertrag erwarten; daß dies den Ständen zusteht, unterliegt keinem Zweifel. Sie verbinden damit aber einen Antrag auf weitere Ausgaben, welche die Regierung nicht postuliert hat, und bieten sofort auch noch die weiteren Steuern an als Mittel

sie zu decken. Dies ist ein Weg, den ich . . . (bei der Aufhebung des Lottos) . . . als einen rechtlich möglichen angedeutet habe. Nun haben wir selbst die Ausgaben erhöht, wir haben ein anderes Budget gemacht. Da scheint es mir denn bedenklich, die Steuern bedingt zu bewilligen oder nur zu offerieren, die für die Ausgaben nötig sind, die wir ins Budget selbst einstellen. Es sind also gewisse sehr schwierige juridische Fragen über die Auslegung des § 9 auf unseren Fall . . . ."

Dr. von Moy schloß sich diesen Ausführungen an. Der erste Sekretär der Kammer, Windwart, trat dem Antrag mit der Anschauung entgegen, daß § 9 nur von einer Bewilligung, nicht von einer zweifachen, getrennten spreche. Dürfe die Bewilligung mit keiner Bedingung verbunden werden in toto, so dürfe dies auch nicht geschehen in parte. Man könne nicht sieben Achtel unbedingt, ein Achtel bedingt votieren, wenn acht Achtel nur unbedingt votiert werden dürften. Die Kammer habe nicht das Recht, die Bewilligung ganz oder teilweise an eine Voraussetzung, Bedingung, Eventualität oder wie man sonst es nennen wolle — der Grundcharakter sei doch immer der einer Bedingung — zu knüpfen.

Der Abg. von Holzschuher sprach sich im Interesse der ständischen Rechte dafür aus, den Begriff der Bedingung nicht weiter als nötig auszudehnen und glaubte deutlich zu erkennen, daß im vorliegenden Falle nicht von einer Bedingung, sondern von einer Zeitbestimmung die Rede sei (?). Hier gelte dann der bekannte Rechtsgrundsatz: tempus non facit condicionem. Der zweite Präsident von Seinsheim hatte die gleiche Auffassung wie sein präsidierender Kollege:

„Wenn ich eine Sache willige unter der Voraussetzung einer anderen Handlung, die geschehen muß, so ist dies offenbar eine Bedingung. Ich willige sieben Achtel Steuern unbedingt, das letzte Achtel aber nur insoferne, als unsere Erhöhungen aller Art gebilligt werden und diese nach unserer Absicht in Erfüllung gehen; dies ist offenbar eine bedingte Bewilligung."

Eine Klärung der Meinungen und der Rechtslage wurde nicht herbeigeführt; denn der Abg. von Oettingen-Wallerstein zog auch diesen Antrag wieder zurück. Jedoch kann auf Grund des bei der Untersuchung der Appropriation gefundenen Resultates eine verfassungsrechtliche Lösung der Streitfrage gefunden werden. Wie wäre

der verfassungsmäßige Weg gewesen? Aufgabe der zweiten Kammer war es nur, der oberen Kammer den auf Grund ihrer Prüfung und Ueberzeugung ermittelten Staatsbedarf und die zur Deckung nötigen ergänzenden Steuern in Beschlußform mitzuteilen (also die Ausgaben plus Erhöhungen und ihnen entsprechend acht Achtel Grundsteuer). Je nachdem dann mit der ersten Kammer Einigung erzielt worden wäre, wäre auch eine der Alternativen Gesamtbeschluß geworden und hätte die Regierung auch gebunden. Materiell enthält der Antrag zwar keine unzulässige Bedingung; denn sein Sinn ist: wenn die Regierung das Budget, wie es uns verläßt, annimmt und die Mittel so verwendet, wie wir beschlossen haben, bewilligen wir auch die Mittel für dieses Budget. Andernfalls bewilligen wir — und zwar unbedingt — die Mittel für das andere Budget. Die Abhängigmachung im ersteren Fall ist, wie oben dargelegt, keine echte Bedingung; denn die Bedingung des Budgetzwangs ist eine uneigentliche, zulässige Bedingung. Aber in formeller Hinsicht war der Antrag immerhin fehlerhaft. Er war zunächst verfrüht; zuerst hätte der Beschluß der Reichsratskammer und die Stellungnahme der Regierung abgewartet werden müssen. Sodann wäre, wenn der den erhöhten Aufwand enthaltende Beschluß Gesamtbeschluß geworden wäre, die Eventualform überflüssig gewesen; denn dann bleibt für die Regierung nur übrig das Budget in der veränderten Form anzunehmen oder es zurückzuweisen. Trat hingegen die obere Kammer dem Beschlusse der unteren Kammer nicht bei, so hätte erst neu Beschluß gefaßt werden müssen, ob die zweite Kammer auf den Erhöhungen bestehen bleiben wolle oder nicht. Also auch hier wäre die Eventualform überflüssig gewesen.

Die Frage, ob die Stände das Recht haben, Erhöhungen der vom Finanzminister gemachten Ansätze der Einnahmen vorzunehmen und eigenmächtig Ausgaben festzusetzen und anzuweisen, gelangte in der Staatsratssitzung vom 14. Oktober 1837 und in der Sitzung der Kammer der Reichsräte vom 16. Oktober 1837 (Prot. Bd. III S. 251, Beil. Bd. IV S. 255) zur Erörterung. (Vgl. die bei Seydel, Staatsrecht, Bd. II S. 552 ff. abgedruckten Verhandlungen.) Ein Ergebnis wurde nicht erzielt, was aus dem Landtagsabschied vom 17. November 1837 deutlich hervorgeht.

IV. Das Jahr 1840 brachte die Fortsetzung und Steigerung des Kampfes. Hieher einschlägig ist zunächst aus dem Vortrag des Bericht-

erstatters der zweiten Kammer, Freiherrn von Rotenhan (über die Verwendung der Staatseinnahmen in den Jahren 1835/38, Verh. d. K. d. Abg. 1840, Beil. Bd. II S. 121 ff.) die Erörterung der Zulässigkeit der Zusätze, die der Landtag von 1837 zu § 6 des Finanzgesetzes gemacht hatte. Diese Zusätze besagten nämlich, daß von der Position von inländischen Heilbädern ein gewisser Betrag zur Herstellung eines neuen Badehauses verwendet werden sollte und von der Position für Ausbesserung staatlicher Bauten ein Betrag den Kreisen zu überweisen sei. Das promulgierte Finanzgesetz enthielt diese Zusätze der Kammer nicht. Rotenhan vertrat die Ansicht, soferne es sich um die Verwendung ordentlicher Budgetpositionen handle, könnten von den Ständen Bedingungen über die Art der einzelnen Verwendung nicht gestellt werden, weil dies eine Einmischung in die Regierung bedeute. Solche tatsächlich beigefügten Bedingungen seien nur als Anträge zu betrachten, deren Annahme im Ermessen der Regierung stehe.

„Anders", fährt Rotenhan fort, „verhält es sich aber, wenn es sich nicht um eine allgemeine Budgetposition handelt, sondern wo ein bestimmtes einzelnes Objekt oder bestimmte Gattungen von Ausgaben als selbständiges und besonderes Postulat an die Stände gebracht werden. Hier möchte es ihnen ohne Zweifel gestattet sein, ihrer Willigung auch Bedingungen anzufügen, an deren Erfüllung sodann die Verwendung der Summe selbst gebunden ist. Letzteres ist bei den beiden vorliegenden Bedingungen der Fall."

Bezüglich der Bindung der Regierung an das Budget sagt Rotenhan (a. a. O. S. 127 ff.):

„Die Summen der Einnahmenvoranschläge haben überhaupt nichts Bindendes an sich. Daß der Staatsminister . . . verantwortlich sei, diese oder jene Summe einzubringen, wie er bei den Ausgaben an Summen gebunden ist, das möchte wohl noch niemand behauptet haben. Die Ausgaben anlangend . . . . sind die durch die Stände beschlossenen Zusätze nur dann bindend, wenn sich die Krone mit ihnen einverstanden erklärt . . .; zu erklären, daß es den Ständen nicht zustehe, Zusätze zu den Einnahmen oder Ausgaben zu machen, hieße daher nichts anderes als das Steuerbewilligungsrecht selbst vernichten oder . . . in ein Einregistrierungsrecht verwandeln."

Diesen vom Ausschuß der Kammer einhellig gebilligten Worten Rotenhans gegenüber vertrat in der Sitzung vom 9. April 1840 der Staatsminister von Abel den Standpunkt der Regierung, indem er zunächst fünf Befugnisse des Landtags feststellte, diesen aber folgende zwei Pflichten gegenübersetzte:

1. Der von den Ständen geprüfte und anerkannte Gesamtbedarf muß bewilligt werden. Wird ein geringerer Betrag als der im Regierungsvoranschlag angesetzte als zur Deckung genügend erachtet, so muß dies erweislich — der Beweis muß von den Ständen erbracht werden (!) — feststehen. Dies leitet der Minister aus Tit. VII § 5 V.U. und dem bereits erwähnten Beschluß der Bundesversammlung vom 28. Juni 1832 (Reg.-Bl. S. 657) ab.

2. Die Mittel müssen unbedingt bewilligt werden. Auch das eventuelle Votieren einer doppelten Steuergröße und die Beisetzung der Bedingung, daß die höhere Willigung nur dann gültig sein solle, wenn die Regierung sich zu den höheren Ausgaben verstehe, verstoße gegen Tit. VII § 9 V.U. (Verh. d. K. d. Abg. 1840, Bd. VII S. 299.)

Nach Beendigung der Rede des Ministers, die sich insbesondere noch über die hier nicht zu würdigende Frage der Erübrigungen erstreckte, beschloß sodann die Kammer den vom Ausschuß beantragten Verwahrungen beizutreten (a. a. O., S. 214, 317), von denen hier die unter Ziff. 3 eingelegte Verwahrung gegen die Stelle des Landtagsabschiedes vom 17. November 1837, welche die erwähnten Zusätze als unzulässig erklärte, in Betracht kommt.

Eine Würdigung des Streites dürfte, um Wiederholungen zu vermeiden, sich hier erübrigen.

§ 8.

b) vom Verfassungsverständnis bis in die Gegenwart.

I. Der Landtag von 1831 war berufen, in die bisher aufgetauchten staatsrechtlichen Unklarheiten Licht zu bringen. Der ganze Streit hatte sich in drei Hauptfragen verdichtet, welche

1. das Recht des Landtags, bei der Prüfung des Budgets die Ansätze der Einnahmen und Ausgaben zu verändern und die verbindliche Kraft der Beschlüsse des Landtags hinsichtlich der Höhe der Ausgabenposten,

2. die Frage der Erübrigungen und

3. die Befugnisse des Landtags bezüglich der Rechnungsnachweisungen betrafen.

Das Verfassungsverständnis brachte die allgemein befriedigende Lösung; eine Meinungsverschiedenheit bestand nur insoferne, als die zweite Kammer für den Fall, daß eine Vereinbarung über den Ausgabenetat zwischen Regierung und Ständen nicht zustande komme, der niedrigeren Summe obligatorische Kraft beimaß, und zwar nach dem Satze: plus continet minus. Die Geschichte des Verfassungsverständnisses und sein Inhalt ist bekannt. Was für die Auslegung des § 9 wesentlich ist, wurde bereits oben verwertet.

II. Vom Verfassungsverständnis ab finden sich auch nur selten prinzipielle Meinungsverschiedenheiten über das Budgetrecht. Die hier noch zu erörternden Anwendungsfälle sind Verstöße oder versuchte Verstöße gegen Tit. VII § 9, hervorgerufen teils durch Hader und Reibungen zwischen Landtag oder auch einer Partei und Regierung, teils durch ungenaues Gangwerk der parlamentarischen Maschine.

Ein ernstlicher Verstoß ist zunächst im Landtag der Jahre 1881/82 zu verzeichnen. In der Sitzung der Kammer der Abgeordneten vom 21. März 1882 verlas anläßlich der Beratung über den Entwurf, die provisorische Steuererhebung für das Jahr 1882 betr., der Abg. Freiherr von Hafenbrädl folgende Erklärung (Sten. Ber. Bd. II S. 476):

„Die Verfassung gewährleistet der Volks- und Landesvertretung das Recht der Steuerbewilligung und folglich (?) auch der Steuerverweigerung. Ich und meine politischen Freunde erachten dieses Recht als das Palladium unserer konstitutionellen Verfassung und dazu gegeben, um im Notfall einer Mißregierung hindernd entgegenzutreten oder ein System, durch welches Land und Volk moralisch und wirtschaftlich dem Verderben zugeführt wird, zu bekämpfen . . .

Nach 12jähriger nutz- und erfolgloser Bekämpfung des bestehenden Regierungssystems durch die verbrauchten Oppositionsmittel wäre schon längst der Notfall für die Mehrheit der Volksvertretung bezüglich seiner Annahme gerechtfertigt, daß solche Gesetzesvorlagen negierend behandelt werden müßten, um das Ministerium vor die Alternative zu stellen, entweder das Regierungssystem in seiner Aenderung nicht zu behindern oder nochmals an das Volk zu appellieren . . .“

Diese vom Abg. Körber nach der tatsächlichen Seite noch kommentierte Erklärung weist eine merkwürdige Aehnlichkeit mit dem von Herrn von Closen im Landtag 1831 konstruierten Notwehr oder Schutzwehrrecht der Stände auf. Finanzminister von Riedel trat dieser Theorie sehr wirksam entgegen, nachdem noch der Abg. Kopp unter Ablehnung eines Steuerverweigerungsrechtes des Landtags auf die Gleichberechtigung der beiden Kammern hingewiesen und die Möglichkeit erörtert hatte, daß die eine Kammer die Steuern verweigere und die andere sie bewillige. Der Minister sagte vollkommen zutreffend:

„Es ist . . . bei den Streitigkeiten und Differenzen mit uns nur zu häufig eine gewisse Schablone zum Ausgangspunkt genommen worden, die Schablone allgemeiner konstitutioneller Theoreme statt des Wortlautes der Verfassung. Der Wortlaut der Verfassung ist aber . . . . in Verbindung mit den späteren Verhandlungen und Erklärungen und namentlich dem Verfassungsverständnis . . . entscheidend. Der Wortlaut und die Praxis, die jetzt über 60 Jahre alt ist, kennen eine Steuerverweigerung in dem Sinne, wie sie beide Herren proklamiert haben, nicht. Sie kennen im Gegenteil eine solche Steuerverweigerung nur als Verfassungsbruch . . . Im dem Worte „erforderlich" (des Tit. VII § 5 V.U.) liegt nach meiner Meinung der Schwerpunkt und die Verfassung ist nie, weder von seiten der Regierung, noch von seiten irgendeiner Kammer, anders ausgelegt worden. Ich beschränke nicht im mindesten das Recht der Kammer „nein" zu sagen in gewissen Dingen. Allein wohin kommen wir denn, wenn wir die Theorie des Abg. Hafenbrädl verfolgen?" (a. a. O., S. 473).

Auf diese Erwiderung berief sich der Minister auch in der Sitzung vom 26. April 1882 (Sten. Ber. Bd. III, S. 498), als der Abg. Schels ein Steuerverweigerungsrecht der Volksvertretung aus Opportunitätsgründen behauptete. Dies war gelegentlich der Beratung des Finanzgesetzentwurfes für die Jahre 1882/83. Der Abgeordnete Dr. Rittler, auf den sich Schels berufen hatte, führte hiebei aus, die Frage, ob die Kammer überhaupt berechtigt sei das Finanzgesetz zu verweigern, werde präziser gefaßt in der Frage, ob die Kammer das Recht habe, die Steuern zu verweigern. Nach seiner Ansicht sei dieses Recht gegeben, soweit direkte Steuern oder neu zu bewilligende andere Lasten in Betracht kommen. Gebrauch machen könne zwar

der einzelne Abgeordnete hievon, jedoch verbiete die Logik, daß die Kammer selbst, nachdem sie monatelang das Budget durchberaten und Einnahmen bewilligt habe, sich durch Ablehnung des Finanzgesetzes desavouiere. Ebenso wie aus logischen könne auch aus sachlichen Gründen — wegen der Folgen — die Kammer nicht zur Steuerverweigerung kommen (a. a. O., S. 494 ff.).

Es ist nicht einzusehen, warum das gleiche für den einzelnen Abgeordneten logisch, für die Kammer aber, die doch aus lauter einzelnen Abgeordneten besteht, unlogisch sein sollte. Was dann, wenn sämtliche einzelne Abgeordneten zu einer Verneinung des Finanzgesetzes kommen sollten? Im übrigen vermögen diese Behauptungen tatsächlicher und politischer Natur nichts zur Stütze des von Dr. Rittler behaupteten und zum Ausgangspunkt genommenen Steuerverweigerungsrechtes zu erbringen.

III. „Ein ziemlich starker, wenn auch wohl unabsichtlicher Verstoß gegen Tit. VII § 9", wie Seydel, Staatsrecht, Bd. II, S. 507, sagt, ereignete sich im Jahre 1884. In der 46. Sitzung vom 30. Januar 1884 (Sten. Ber. Bd. II S. 263) stellte der Abg. Dr. Rittler den Antrag, für einen katholischen Professor der Geschichte 5000 Mk. ins Budget einzustellen und begründete ihn damit, daß die Majorität des Hauses ein Recht habe zu verlangen, daß an der ersten Hochschule des Landes die Geschichte von einem katholischen Manne vorgetragen werde. Die Staatsregierung habe sich bereit erklärt, diesem Wunsche im Kompromißwege Rechnung zu tragen, falls ein diesbezüglicher Antrag gestellt werde. Staatsrechtliche Bedenken wurden von keiner Seite erhoben; der Abg. Schels äußerte nur, es sei ihm nicht angenehm, wenn in das Budget die konfessionelle Beschaffenheit eines zu ernennenden Lehrers hineinkomme; am Ende gelange man dazu, daß X. oder Y. für die Stelle eines Geschichtsprofessors beantragt werde. Der Staatsminister von Lutz erhob keinerlei Widerspruch gegen den Antrag „Dr. Rittler", und die Kammer nahm den Antrag an. Es läßt sich nicht leugnen, daß der Antrag in seiner Wirkung einem Eingriff in die Kronrechte gleichkam. Die Besetzung der Professuren ist ein freies Recht der Krone; hinsichtlich der zu ernennenden Person kann und darf dieselbe in keiner Weise durch das Parlament beschränkt werden. Die Bewilligung unter der Bedingung, daß der anzustellende Dozent einer bestimmten Konfession angehören müsse, schränkt dieses Kronrecht bereits in einer Richtung ein und ist

eine Verletzung des Tit. VII § 9 V.U. Der Staatsminister war nicht berechtigt, auf eine solche Bedingung einzugehen; denn Kronrechte stehen nicht zur freien Verfügung des Ministers. Nach den Verhandlungen zu schließen, scheint jedoch an das Verbot des § 9 bei den Beratungen über den Antrag gar nicht gedacht worden zu sein.

Im gleichen Jahre (Sten. Ber. a. a. O., S. 423—427) ereignete sich noch ein ähnlicher Fall. Abg. Dr. Rittler erklärte anläßlich der Bewilligung von 175000 Mk. für ein zweites Gymnasium in Würzburg, es sei, da schon ein Gymnasium paritätischen Charakters in Würzburg bestehe, recht und billig, daß am zweiten Gymnasium ausschließlich katholische Lehrer angestellt würden; der Staatsminister habe auch im Ausschuß für seine Person bereits eine zusagende Erklärung abgegeben.

Hier ist nur noch zu bemerken, daß ein Staatsminister zweifellos auch nicht einmal für seine Person berechtigt ist, dem Landtag oder einer Partei gegenüber auf eine solche Auflage eine Zusage zu geben, wenngleich er ja die tatsächliche Möglichkeit hat, bestimmten Wünschen hinsichtlich der anzustellenden Beamten — soweit er im Rahmen seiner Dienstesbefugnisse handelt — Rechnung zu tragen.

IV. Seydel, Staatsrecht, Bd. II S. 587, berichtet ferner — auf Grund Zeitungsnachrichten, da die Berichte des Finanzausschusses nicht offiziell veröffentlicht werden — einen weiteren Vorfall aus dem Finanzausschuß der Abgeordnetenkammer vom Jahre 1887: Im Etat des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten waren Mittel zur Beschaffung eines neuen Meridiankreises für die Sternwarte in München angefordert. Der Berichterstatter beantragte Bewilligung, wenn die Bestellung bei einer bayerischen Firma erfolge. Man verwies auf Tit. VII § 9 V.U.; es sei Vollzugsfrage, wo die Staatsregierung den Meridiankreis bestelle. Der Berichterstatter wendete ein, nur Bedingungen anläßlich der Steuerbewilligung seien verboten, andere Bewilligungen könnten an Bedingungen geknüpft werden. Mit Recht hielt man entgegen, es handle sich in der Tat um eine Steuerbewilligung; denn sobald Steuern erhoben würden, liege in jeder etatsmäßigen Bewilligung eine Steuerbewilligung. Die Steuern bilden ja, wie schon erwähnt, nicht einen Zuschuß zu einzelnen Ausgabensätzen, sondern zum Vollzug des gesamten Ausgabenetats.

Die Regierung zog übrigens ihr Postulat zurück.

V. Der Zwischenfall vom Jahre 1889/90, bei dem die Mehrheitspartei erklären ließ, sie werde alle Neuforderungen des Kultusetats, soweit sie Ausgaben merae facultatis seien, ohne weitere materielle Prüfung ablehnen — Seydel hat hiezu im „Morgenblatt der Allg. Zeitung" vom 13. und 14. März 1890, Nr. 72 und 73 — Stellung genommen und dargetan, daß keine beantragte Staatsausgabe in dem Sinne merae facultatis sei, daß sie nach Willkür und ohne Prüfung abgelehnt werden dürfe — kann hier, weil nur in entferntem Zusammenhange mit dem Thema stehend, übergangen werden.

VI. Bei der Beratung des Militäretats in der Sitzung vom 4. November 1897 wurde infolge zu zahlreicher Offizierspensionierungen von mehreren Rednern aufgefordert, gegen den Militäretat zu stimmen. Der Abg. Dr. Pichler erklärte jedoch, der Landtag könne nicht bestimmen, ob die im Reichstag genehmigte Quote für den bayerischen Militäretat auch wirklich ausgegeben werden solle, sondern innerhalb gewisser Grenzen nur darüber, für welche speziellen militärischen Zwecke die für Bayern ausgeworfenen Millionen zur Verwendung gebracht werden sollen. (Sten. Ber. Bd. IX S. 480.)

Der Berichterstatter Wagner vertrat hingegen die Ansicht, formell sei der Landtag berechtigt, gegen den Etat zu stimmen; ein materielles Recht dieses Inhalts sei beim Militäretat allerdings bezüglich einzelner Posten gegeben, bezüglich des ganzen Etats sei die Sache jedoch einigermaßen zweifelhaft, weil Bayern durch die Versailler Verträge gebunden sei, den ganzen vom Reich überwiesenen Betrag auch für Zwecke der Militärverwaltung zu verwenden (a. a. O., S. 486).

Die Unrichtigkeit der Scheidung in formelle und materielle Berechtigung zur Steuerverweigerung liegt auf der Hand. Das bayerische Staatsrecht kennt überhaupt kein Steuerverweigerungsrecht; außerdem bestimmt der Bündnisvertrag zwischen Bayern und dem Norddeutschen Bund vom 23. November 1870 unter Abschnitt XV Ziff. III § 5 Ziff. II, daß Bayern den vom Reich ausgeworfenen Betrag für den Militäretat verwenden, demgemäß auch aufbringen muß.

Im gleichen Landtag kam es noch einmal zu einem Anwendungsfall des Tit. VII § 9. Zur Errichtung einer ordentlichen Professur für bayerische Landesgeschichte waren 6000 Mark angefordert. Der Finanzausschuß, der den Lehrstuhl mit einem Bayern, jedoch nicht mit

dem, welchen die Regierung allein im Auge haben konnte, besetzt wissen wollte, entschied sich für eine außerordentliche Professur. (Sten. Ber. Bd. XI, S. 746 ff.) Im Plenum brachte der Abg. Dr. Cassel-mann vor, daß nach dem Ausschußbericht Anfragen an den Minister über die Persönlichkeit des in Aussicht genommenen Professors gestellt worden seien und da nach der Erklärung des Ministers besondere Verhandlungen hierüber noch nicht eingeleitet worden seien, man zunächst nur eine außerordentliche Professur bewilligt habe; außerdem sei auch ein Programm aufgestellt worden, nach dem ein bayerischer Geschichtsprofessor dozieren und schreiben müsse. Der Universitätsprofessor sei Staatsdiener; das Recht zur Berufung zu diesem Dienst und die Besetzung der Stellen stehe der Krone zu. Wenn man sage, „wir genehmigen die Mittel nur, wenn die Staatsregierung einen Mann anstellt, der unseren Ansprüchen in jeder Beziehung genügt", dann sei das ein Eingriff in die Rechte des Staatsoberhauptes.

Letzteres ist zweifellos richtig; jedoch tatsächlich wurde die Genehmigung der Mittel von der Anstellung eines derartig geeigenschafteten Kandidaten gar nicht abhängig gemacht, sondern man umging die Bedingung, indem man die Position des ordentlichen Professors strich und die bedingungslos genehmigte des außerordentlichen an ihre Stelle setzte. Dies geht aus der Rede des Abg. Dr. Orterer hervor (a. a. O., S. 750), der übrigens auf einen Fall des Landtags 1895/96 hinwies, indem eine außerordentliche Professur für eine ganz bestimmte Persönlichkeit bewilligt wurde — also ein glatter Verstoß gegen Tit. VII § 9 V.U.! —; der Redner sagte:

> „Wir waren der Meinung, daß, nachdem uns bestimmte Zusicherungen in Bezug auf die Person nicht gemacht werden konnten oder wollten, wir unsererseits die Verantwortung für die Schaffung einer ordentlichen Professur nicht übernehmen konnten und wollten."

Ob eine Verweigerung aus diesen Gründen zulässig war, ist eine andere Frage.

Die Abstimmung im Plenum fiel übrigens zu Gunsten des Regierungspostulates aus.

VII. Die im Landtage von 1899/1900 wieder aufgetauchte Erörterung über das Steuerverweigerungsrecht des Landtags brachte keine neuen Gesichtspunkte. Die Regierung stellte sich gegenüber dem Abg. Ratzinger nach wie vor auf den Standpunkt, daß eine Ver-

weigerung des Budgets bezw. der ergänzenden Steuern eine Verfassungsverletzung sei.

Auch in den folgenden Jahren gab es — von einer hier zu übergehenden Debatte in der Kammer der Reichsräte über das Recht des Landtags zur Streichung von Ausgaben (Sten. Ber. d. Verh. d. K. d. Reichsräte, 1901/02, Bd. II, S. 358 ff.) abgesehen — keinerlei grundsätzliche Erörterung budgetrechtlicher Fragen. Zu erwähnen wäre hier nur die vom Finanzminister mit Recht unter Hinweis auf Tit. VII § 9 V.U. zurückgewiesene Erklärung der Mitglieder des Bauernbundes im Finanzausschuß 1904/05, daß sie zur Aufbesserung der Beamtengehälter ihre Zustimmung nur unter der Bedingung gäben, daß die Grundsteuer ermäßigt werde.

VIII. Im Jahre 1911 ereignete sich jedoch ein ungemein heftiger Zusammenstoß zwischen der Mehrheitspartei der Kammer der Abgeordneten und der Regierung, der auch schließlich zur Auflösung des Landtags am 14. November 1911 führte. Hermann Rehm hat in einer Abhandlung vom 11. Dezember 1911 (Kölnische Zeitung, Mittagsausg. Nr. 1359: „Der bayerische Konflikt und das bayerische Staatsrecht") hiezu Stellung genommen. Er untersuchte den Fall vornehmlich nach der Richtung, ob eine Ueberschreitung der Disziplinargewalt und des Hausrechtes des Landtages gegeben sei. Beide Fragen müssen naturgemäß in einer Untersuchung, ob ein Verstoß gegen Tit. VII § 9 V.U. vorliegt, außer Würdigung bleiben. (Vgl. zu H. Rehm auch Seydel-Piloty, Bd. I, S. 220, Note 41.)

Der Sachverhalt war folgender:

In der Finanzausschußsitzung vom 8. November 1911 gab gleich zu Beginn der Verhandlung der Abg. Dr. Pichler folgende Erklärung ab, die der Abg. Schöndorf in der Plenarsitzung vom 10. November 1911 wiederholte und welche lautete:

„Angesichts der Vorgänge, die in der gestrigen und heutigen Plenarsitzung zwischen dem Verkehrsminister und einigen meiner politischen Freunde sich abgespielt haben, und im Hinblick auf die vom Verkehrsminister gegen dieselben in der heutigen Sitzung beliebte Stellungnahme habe ich im Namen meiner politischen Freunde zu erklären, daß wir zurzeit nicht in der Lage sind, in der sachlichen Behandlung der Postulate des Verkehrsministeriums fortzufahren. Ich beantrage deshalb diesen Gegenstand bis auf weiteres von der Tagesordnung abzusetzen."

Mit den Stimmen des Zentrums und des Abg. Beckh wurde dieser Antrag gegen die übrigen Stimmen Beschluß und die Sitzung vertagt.

Am 10. November nahm die Regierung offiziell zu diesem Beschlusse des Finanzausschusses Stellung; der Vorsitzende im Ministerrat erklärte in der Plinarsitzung, daß der Finanzausfuß von falschen Voraussetzungen ausgehe und sprach die Erwartung aus, daß die Beratungen über den Etat des Verkehrsministeriums alsbald wieder aufgenommen würden.

Am 11. November 1911 erklärte der Abg. Lerno im Plenum, die Erklärung des gesamten Staatsministeriums sei in keiner Weise geeignet seine politischen Freunde zu befriedigen; er führte aus:

„Wir durften daher erwarten, daß der Herr Verkehrsminister . . . eine die Mehrheitspartei befriedigende Erklärung abgibt, wie dies in früheren Jahren von der K. Staatsregierung wiederholt geschehen ist. Eine solche Erklärung ist bis jetzt nicht abgegeben worden. Demgemäß ist die in der Finanzausschußsitzung vom 8. November laufenden Jahres geschaffene Situation nicht geändert. Wir sind daher zurzeit nicht in der Lage, der in der gestrigen Erklärung des Herrn Vorsitzenden des Ministerrates ausgesprochenen Erwartung einer alsbaldigen Wiederaufnahme der Beratung der Postulate des Verkehrsministeriums nachzukommen."

Eine Einigung zwischen Landtag und Regierung wurde nicht erzielt; die verlangte Erklärung wurde nicht abgegeben, sondern am 14. November 1911 verlas der K. Staatsminister des Innern von Brettreich in der Abgeordnetenkammer die Allerhöchste Botschaft von der Auflösung des Landtags und unterbreitete gleichzeitig dem Hause den Landtagsabschied, indem es hieß:

„Die Verhandlungen der dritten Session der 35. Landtagsversammlung haben ein Ergebnis noch nicht gezeitigt; die jüngsten Vorgänge in der Abgeordnetenkammer nötigen Uns, von dem Uns verfassungsmäßig zustehenden Recht der Auflösung des Landtags Gebrauch zu machen."

Die Staatsregierung legte durch eine am 23. November 1911 veröffentlichte offiziöse Erklärung (Korrespondenz Hoffmann, vgl. Münchener Neueste Nachrichten vom 24. November 1911, Vorabendblatt) die Gründe dar, welche zur Auflösung des Landtags geführt hatten. Es heißt dort, der einzige und ausschließliche Grund für die Auf

lösung des Landtags seien die Erklärungen der Abg. Dr. Pichler und Lerno vom 8. bezw. 11. November 1911 gewesen.

„. . . Die Mehrheitspartei verweigerte die Fortsetzung der Finanzausschußverhandlungen mit dem Verkehrsminister bis zur Erfüllung einer Bedingung, die von vorneherein als unerfüllbar angesehen werden mußte. So wenig nach der Verfassung die Bewilligung des Budgets an eine Bedingung geknüpft werden kann, ebensowenig darf die Erfüllung der dem Landtage von der Verfassung uneingeschränkt auferlegten Verpflichtung, das Budget zu beraten, von einer Bedingung abhängig gemacht werden. Eine solche Bedingung mußte deshalb als mit der Verfassung nicht im Einklang stehend mit allem Nachdruck zurückgewiesen werden, schon um einem derartigen unzulässigen Vorgehen nicht den Weg zu öffnen . . . ."

Der neu gewählte Landtag kam bei der Generaldebatte zum Etat des Aeußern auf den in der Regierungserklärung gemachten Vorwurf der Verfassungsverletzung zurück. Der Abg. Lerno erklärte in der Sitzung vom 31. März 1912 (Sten. Ber. Bd. I S. 349) namens der Zentrumsfraktion, daß aus den beiden Erklärungen vom 8. und 11. November 1911 eine Verweigerung der Weiterberatung mit dem Verkehrsminister im Laufe der Session unmöglich herausgelesen werden könne, namentlich wenn man dem Passus „zurzeit" in den beiden Erklärungen die allgemein übliche richtige Deutung gäbe. Die Befugnis, Verhandlungsgegenstände aus sachlichen wie politischen Gründen von der Tagesordnung abzusetzen und zu vertagen, müsse als im Rahmen des Bestimmungsrechtes der Kammer liegend für diese mit aller Entschiedenheit in Anspruch genommen und aufrecht erhalten werden.

Der Abg. Dr. Casselmann vertrat demgegenüber den Standpunkt, daß die Zentrumspartei die Fortsetzung der Verhandlungen mit dem Verkehrsminister bis zur Erfüllung einer Bedingung, nämlich der, daß sich das Ministerium dem Zentrum gegenüber wegen des Verhaltens des Verkehrsministers förmlich entschuldige, verweigerte. Mit der Einschränkung „zurzeit" werde großer Mißbrauch getrieben; man habe ja auch nicht erklärt, daß man bereit sei, die Verhandlungen wieder aufzunehmen, auch wenn diese Bedingung nicht erfüllt werde. (A. a. O., S. 355.)

Dr. Pichler erwiderte hierauf in der Sitzung vom 24. März

1912 (a. a. O., S. 405), es sei gegenüber der Regierung ausdrücklich betont worden, daß es sich um die zeitweilige Zurückstellung der betreffenden Etats handle und daß man selbstverständlich die Beratung dieser Etats zur gegebenen Zeit wieder aufnehmen würde. Die Kammer habe das Recht, die Sitzungen, in welchen die Vorlagen der Regierung behandelt werden, selbst zu bestimmen. Sie könne auch jederzeit eine Aenderung in diesen Terminen eintreten lassen, und zwar aus rein sachlichen oder auch aus oppositionellen Gründen. In der Erklärung des Ministeriums liege eine Beschränkung der parlamentarischen Oppositionsbefugnisse in einer Weise, die in der Verfassung nicht begründet sei.

Der Abg. Dr. Müller-Hof I erwiderte daraufhin in der Sitzung vom 26. März 1912 (a. a. O., S. 434/35), er glaube, daß es alle talmudistisch-jesuitische Dialektik nicht wegbringe, daß das „zurzeit" nur heißen könne: bis zur erfolgten Revokation, bis zur Abgabe einer befriedigenden Erklärung seitens der Staatsregierung.

Die Regierung enthielt sich einer eingehenderen Darlegung ihres Standpunktes, wenn man von den kurzen Bemerkungen des Freiherrn von Hertling auf S. 397 und 505 a. a. O. absieht. Hingegen kam die Kammer der Reichsräte in der Sitzung vom 30. Mai 1912 auf die Frage, ob eine Verfassungsverletzung vorliege, zu sprechen. Der Referent Freiherr von Würtzburg grenzte in scharfer Weise die Rechtsfrage von der politischen ab, indem er sagte, wenn die Mehrheitspartei jetzt erkläre, daß sie, auch wenn eine sie befriedigende Erklärung der Regierung nicht erfolgt wäre, die Beratung doch wieder aufgenommen haben würde, müsse man ihr Glauben schenken; aber in theoretischer Beziehung sei seine Ansicht folgende: wenn die Mehrheitspartei einer Kammer des Landtags sich weigern sollte, mit einem Minister zu verhandeln oder das Budget zu beraten, bevor nicht in irgendeiner Beziehung ihren Wünschen willfahrt ist, sei es nun, daß eine Bitte um Entschuldigung oder ein Entgegenkommen in sachlicher Beziehung erwartet wird, so wäre ein derartiges Vorgehen mit der bayerischen Verfassung nicht vereinbar. (Sten. Ber. d. Verh. d. K. d. Reichsräte, Bd. I S. 63.)

Reichsrat Graf Dr. von Crailsheim (a. a. O., S. 70/71) schloß sich dem auch an und fügte noch bei:

„. . . . Die (nachträgliche) Erklärung der Mehrheitspartei scheint mir, wenn auch nicht mit dem Wortlaut, so doch mit dem

Geist der Verfassung nicht in Einklang zu stehen. Denn wenn ein Abgeordneter sich vorbehält, gegen eine Ausgabe zu stimmen, welche an sich gerechtfertigt und finanziell zulässig wäre, bloß mit Rücksicht darauf, daß er eine oppositionelle Stellung gegen einen bestimmten Minister einnimmt, so liegt hierin gewissermaßen ein Druck auf die Krone in einem Punkt, über welchen die Krone das ausschließliche Recht hat zu befinden. Es liegt darin ein Druck auf die Krone, einen Minister zu entlassen, einen Ministerwechsel eintreten zu lassen; das Recht der Ernennung der Minister von Seite der Krone ist aber ein unbeschränktes. Es ist ja kein Abgeordneter verpflichtet, wenn er zu einer Ausgabe „nein" sagt, sein Votum zu begründen. Allein die Erklärung: an und für sich würde ich diese Ausgabe für gerechtfertigt erachten, aber mit Rücksicht auf die Person des Ministers stimme ich mit „nein" — halte ich mit dem Geiste der Verfassung nicht vereinbar."

Endlich sprach auch noch Fürst zu Löwenstein-Wertheim-Rosenberg seine Ansicht dahin aus (a. a. O., S. 72/73), daß man mit der Erklärung der Mehrheitspartei sich zufrieden geben müsse, daß tatsächlich nur eine Verschiebung der Verhandlungen über den Etat, eine Verschiebung also auch der Bewilligung der Etatssätze, beabsichtigt war, nicht die Aufstellung einer Bedingung, eines kaudinischen Joches, durch das die Regierung hindurchgetrieben werden sollte.

Nachdem hier alle Begründungen für und wider zum Wort gekommen sind, werden sich auch einige, nur vom Standpunkt des Verfassungsrechtes aus gesprochene Worte rechtfertigen:

In der Bestimmung des Zeitpunktes ihrer Sitzungen und der Tagesordnung derselben sind beide Kammern unbeschränkt. Sie haben demgemäß auch ein Bestimmungsrecht darüber, wann die einzelnen Vorlagen, mit denen sie sich befassen und die innerhalb der durch die Verfassung, durch das Gesetz oder durch die Natur der Sache bestimmten Zeit erledigt werden müssen, zur Beratung kommen sollen. Dem entspricht andererseits das Recht jeder Kammer, auch Gegenstände von der Tagesordnung einer bestimmten Sitzung wieder auf gewisse Zeit abzusetzen. Unbestreitbar ist ferner, daß der Landtag die Pflicht hat, das Budget zu prüfen und mit der Regierung, mit den einzelnen Staatsministern zu verhandeln. Wenn nun eine Kammer erklärt: ich stelle die Beratung dieses Postulates zunächst bis auf weiteres zurück, so ist dies zweifellos nur ein Anwendungsfall des dem Land-

tag zustehenden Rechtes der Terminsänderung, der sich auch in der parlamentarischen Praxis unzählige Male ereignet. Erklärt jedoch die Kammer: „ich stelle die Beratung dieses Postulates solange zurück, bis der Minister diese oder jene Erklärung abgibt", oder anders ausgedrückt: „dieses Postulat wird von uns nicht beraten, wenn der Minister diese oder jene Erklärung nicht abgibt", so macht damit der Landtag die Erfüllung der Prüfungspflicht und damit die Steuerbewilligung und deren Wirkung von einem Umstand abhängig, dessen Eintritt zurzeit objektiv ungewiß ist; er verstößt dadurch gegen Tit. VII § 9 V.U. Dies ist unbestreitbar und wurde auch von keiner Seite bestritten.

Beim Konflikt des Jahres 1911 hatte die Mehrheitspartei erklärt, sie sei „zurzeit" nicht in der Lage, in der sachlichen Behandlung der Verkehrspostulate fortzufahren. Es fragt sich demnach: ist diesen Worten die Bedeutung beizumessen: gegenwärtig verhandeln wir überhaupt nicht, wohl aber später — und zwar noch rechtzeitig —, ohne Rücksicht darauf, ob die Bedingung eintritt oder nicht, oder: zurzeit beraten wir die Vorlage nicht, sondern wir warten solange, bis die Bedingung eintritt. Ersteres wäre dem Wortlaut der Verfassung nicht widersprechend, wohl aber letzteres. Die Mehrheitspartei nahm die erstere Deutung für sich in Anspruch, indem sie nachträglich erklärte, sie würde auch, wenn eine befriedigende Erklärung der Regierung nicht erfolgt wäre, die Beratung wieder aufgenommen haben. Es ist nicht Sache einer juristischen Abhandlung, zu untersuchen, ob dieser Erklärung, wie Freiherr von Würtzburg sagte, „Glauben geschenkt werden muß oder nicht", sondern dies ist Frage der Politik, Frage der Tat, eine Frage, die nur gelöst werden kann durch Erforschung der Geschichte und der Tendenzen der in Betracht kommenden Partei.

Die von Reichsrat Graf Dr. von Crailsheim berührte und auch vollkommen der Verfassungsurkunde entsprechend gelöste Frage, ob die von der Mehrheitspartei in Aussicht genommene Art der Budgetberatung dem Geiste der Verfassungsurkunde widerspreche, ist an dieser Stelle nicht zu behandeln.

§ 9.

IV. Die Bedeutung und Tragweite des Titels VII § 9 V.U.

I. Die Bedeutung, die Tit. VII § 9 V.U. im System des bayerischen Budgetrechts einnimmt, läßt sich am besten ermessen, wenn man sich die Folgen vor Augen hält, die ein Fehlen dieser Verfassungsbestimmung nach sich ziehen könnte und würde.

Nach Tit. II § 1 V.U. ist der König das Oberhaupt des Staates und vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt; er ist Träger der Staatsgewalt, Träger der Fülle staatlicher Hoheit und Macht. Bei der Ausübung dieser Staatsgewalt tritt der Landtag, ein teils aus Wahlen der Bevölkerung, teils aus anderen Berufungsgründen (vgl. Tit. VI V.U.) hervorgehendes Staatsorgan als beschränkendes oder anregendes Element dem König zur Seite, aber nur so weit als Verfassung und Gesetz ihn hierzu berufen. Nur über jene Gegenstände, die in ihren Wirkungskreis gehören, können die beiden Kammern des Landtags in Beratung treten (Tit. VII § 1 V.U.), also nur bei der Ausübung einzelner Funktionen ist der Monarch an die Mitwirkung des Landtages gebunden. Die Vermutung der Zuständigkeit spricht demnach für den König und gegen den Landtag.

Die materiellen Rechte des Landtags, wie sie aus der Verfassungsurkunde hervorgehen, umfassen im wesentlichen die beiden Fundamentalrechte der Mitwirkung bei der Gesetzgebung und bei der Führung des Staatshaushaltes. Diese staatsrechtlichen Funktionen sind dem Landtag durch die Verfassung vom Herrscher übertragen und nur diese hat er im Interesse des Staates auszuüben. Das Mitwirkungsrecht des Landtages erstreckt sich also nicht über das gesamte Gebiet der Staatstätigkeit; es erstreckt sich nicht über die Regierungstätigkeit, soweit diese nicht durch das Steuerbewilligungsrecht des Landtags beschränkt wird. Die Führung der Regierungs- und Verwaltungsgeschäfte steht vielmehr der Krone und nicht dem Landtag zu.

Die Tätigkeit des Landtags äußert sich auf den in seinem Wirkungskreis liegenden Gebieten in der Fassung von Beschlüssen. Zur Ausführung dieser Beschlüsse ist der Landtag nicht berufen; sie liegt in den Händen der Regierung; denn Bayern ist kein parlamentarisch regierter Staat, kein Staat, in welchem der Träger der Exekutive in dem ihm nach der Verfassung zukommenden Wirkungskreis freien Ermessens von dem Willen des Parlaments abhängig ist. Der Landtag

kann also den Exekutivorganen weder einen Befehl erteilen noch gegen sie eine unmittelbare Zwangsgewalt ausüben, um die Ausführung seiner Beschlüsse in seinem Sinne zu erzielen. Von hier aus fragt es sich, ob der Landtag nicht auf dem Wege mittelbaren Zwanges die Führung der Regierungs- und Verwaltungsgeschäfte beeinflussen kann, nämlich dadurch, daß er die Erfüllung der ihm auferlegten Pflichten von der Erfüllung seiner auf die Regierungsführung bezüglichen Wünsche abhängig macht, mit anderen Worten, daß er die Ausübung eines Rechtes, vor allem des Steuerbewilligungsrechtes, die ihm unter gewissen Voraussetzungen zur Pflicht gemacht ist, von budgetfremden Bedingungen abhängig macht, deren Erfüllung eine Unterordnung der Führung der Regierungs- und Verwaltungsgeschäfte unter seinen Willen bedeuten würde. Die Antwort auf diese Frage gibt Tit. VII § 9 V.U. Er ist die Schutzmauer der Kronrechte, die ein Eindringen des Willens des Landtags in die Exekutivrechte der Krone verhindert; er ist damit zugleich eine Garantie der konstitutionellen repräsentativen Monarchie und eine Schranke gegenüber dem Streben nach parlamentarischer Regierung, eine Scheidewand zwischen der parlamentarisch regierten Demokratie und der repräsentativen konstitutionellen Monarchie. Gerade das Steuerbewilligungsrecht verleiht dem Parlament die Stärke. Mit dem Auftauchen neuer Staatsbedürfnisse steigt der äußerliche Umfang des Rechtes, steigt der politische Einfluß des Parlaments und dem entspricht naturgemäß auch eine Steigerung des Strebens nach Herrschaft. Bestünde nicht das im formalen Verfassungsrecht gegebene Verbot, die Steuerbewilligung mit Bedingungen zu verknüpfen, so wäre es vollkommen natürlich, wenn der Landtag seine Bewilligung zunächst von der Erfüllung von Wünschen, die noch in losem Zusammenhange mit dem Budget stünden, abhängig oder die Erfüllung dieser Wünsche der Regierung zur Auflage machen würde, allmählich aber dazu überginge, die Ausübung einzelner Regierungsrechte der Krone für ständig in seinen Bereich zu ziehen, um schließlich zur politischen Uebermacht über Krone und Ministerium und zur parlamentarischen Regierungsweise zu gelangen. Die Geschichte des englischen Budgetrechts bietet hiefür ein deutliches Beispiel. Zeigten sich doch auch gleich in der Literatur, die zunächst auf die Verfassungsurkunde folgte, mannigfache Bestrebungen, die für die Zulässigkeit gewisser Bedingungen, vor allem solcher, deren Erfüllung für das Volkswohl zuträglich sei, eintraten. So sagt z. B. L. von

Hornthal (Zur Kritik der Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern, S. 77):

„Sollte man hier nicht . . . Bedingungen von Bedingungen unterscheiden? Sollten nicht Bedingungen zulässig sein, welche nicht den Repräsentanten, sondern dem Ganzen nützlich oder gar notwendig werden?"

Derartige Erwägungen jedoch sind als im Widerspruch mit dem klaren Wortlaut der Verfassungsurkunde und dem Charakter des bayerischen Staates stehend, abzulehnen.

Der Tit. VII § 9 gibt der Regierung die Möglichkeit ein Ansinnen des Landtags, das in dieser Weise den Boden des formalen Verfassungsrechtes verläßt, zurückzuweisen. Er gibt ihr die Möglichkeit, durch rechtzeitiges Eingreifen schweren politischen Konflikten der Zukunft zwischen Regierung und Landtag vorzubeugen; denn von jeher war der Landtag — und mit vollem Recht — auf die Wahrung seiner Rechte aufs äußerste bedacht und eher bereit Zugeständnisse entgegenzunehmen als zu machen. Einmal von der Regierung in Zeiten der Not und der Bedrängnis gemachte Zugeständnisse werden aber für die Zukunft meist als selbstverständlich und wohlbegründet angesehen. Die parlamentarische Geschichte des Budgetrechts, nicht bloß des bayerischen, dürfte den Beweis liefern.

II. Der Tit. VII § 9 V.U. gibt der Regierung aber nicht bloß die Möglichkeit und das Recht derartige Ansinnen, Bedingungen zurückzuweisen, sondern auch die Pflicht. Wie der Landtag, der eine unzulässige Bedingung an die Steuerbewilligung knüpft oder wegen Ablehnung der Erfüllung einer solchen Bedingung eine an sich gebotene budgetmäßige Bewilligung verweigert, die Verfassung verletzt, so tut dies auch der Minister, der sich auf eine derartige Bedingung einläßt. Er macht sich der Mitwirkung zur Verfassungsverletzung schuldig. Der Staatsminister ist lediglich Regierungsorgan des Königs, er ist kein Organ des Landtags. Auch kennt ein nicht parlamentarisch regierter Staat wie Bayern keinen Satz, daß königliche Minister einer bestimmten Partei entnommen werden oder daß sie zum mindesten dieser Partei genehm sein müssen, keinen Satz, daß sie die Regierung im Sinne einer bestimmten Partei zu führen haben. Der Wille des Königs, nicht der Wille des Landtags bestimmt die Tätigkeit der Minister.

Nach Tit. X § 6 V.U. hat der Landtag ein Anklagerecht gegen

höhere Staatsbeamte wegen Verletzung der Staatsverfassung. Der Art. 9 des Gesetzes vom 4. Juni 1848, die Verantwortlichkeit der Minister betreffend, hat dieses Anklagerecht in der Richtung gegen die Staatsminister auf Verletzungen der Staatsgesetze überhaupt ausgedehnt.

„Ein Staatsminister oder dessen Stellvertreter, der durch Handlungen oder Unterlassungen die Staatsgesetze verletzt, ist den Ständen des Reichs verantwortlich und kann auf deren Anklage mit Rücksicht auf den Grad des Verschuldens und auf den Erfolg der Pflichtverletzung . . . bestraft werden."

Alle vorsätzliche wie grob fahrlässige Zuwiderhandlungen und Unterlassungen können eine Verletzung der Staatsgesetze, d. h. Verfassungsgesetze und anderer Reichs- wie Landesgesetze, im formellen wie materiellen Sinne, darstellen. (Pfloto-Zutner, Verfassungsurkunde, S. 409.)

Neben diesem im übereinstimmenden Beschluß beider Kammern zum Ausdruck kommenden Anklagerecht des Landtags besteht jedoch die allgemeine staatsrechtliche Verantwortung der Minister dem König gegenüber unberührt weiter. Ein Minister, der ein Staatsgesetz verletzt, verletzt zugleich seine Amtspflicht.

In zweifacher Richtung würde sich also ein Minister, der eine dem Verbote des Tit. VII § 9 zuwiderlaufende Steuerbewilligung entgegennimmt und auf die Bedingung eingeht, verantwortlich machen: dem Landtage gegenüber wegen Mitwirkung zur Verfassungsverletzung, dem Herrscher gegenüber wegen Verletzung der Amtspflicht.

Eine gegen das ausdrückliche Verbot des § 9 der Steuerbewilligung beigesetzte Bedingung kann niemals die einer Bedingung eigentümliche Wirkung erzeugen. Das Gleiche gilt von der Auflage; sie hat keine zwingende Kraft. Beide gelten rechtlich als nicht geschrieben. Es besteht keine rechtliche Verpflichtung für den Minister, der eine derartige Zusage dem Landtag gegenüber gemacht hat, den Eintritt bezw. den Nichteintritt des Umstandes, auf den die Bedingung gestellt ist, herbeizuführen oder zu seiner Herbeiführung beizutragen, vorausgesetzt, daß es in seiner Macht steht: er ist ebenso nicht verpflichtet, der Auflage nachzukommen. Denn war es schon eine Verfassungsverletzung, die Bedingung der Bewilligung beizufügen, so wäre es seitens des Staatsministers ebenso verfassungswidrig, wenn er auf die Bedingung eingehend zu ihrer Erfüllung Kronrechte hingeben würde.

Denn die verfassungsmäßigen Rechte der Krone stehen nicht zur Verfügung der Staatsminister (Seydel). Ein solches Verlangen, das den Minister in Widerspruch mit der Verfassung setzen würde, wäre ein unzulässiger Zwang, dem der Minister nicht stattzugeben braucht; eine derartige Nebenbestimmung der Steuerbewilligung hat niemals rechtliche Wirkung.

Hingegen ist der Staatsminister berechtigt, eine Steuerbewilligung, die auf eine unzulässige Bedingung abgestellt ist, abzulehnen und damit das ganze Budget zurückzuweisen. Er ist dazu auch berechtigt, wenn bloß einzelne Budgetansätze oder auch nur eine einzige Position bedingt bewilligt oder verweigert werden; denn bei jeder Position greift auch das Steuerbewilligungsrecht Platz. Die Steuerbewilligung ist eben Zuschuß zum gesamten Ausgabenetat.

III. Das Ergebnis der Auslegung des Tit. VII § 9 war, daß dem Landtag, soweit kein gesetzliches Verbot besteht, Zusätze zur Steuerbewilligung erlaubt sind. Er kann seinem Steuervotum Wünsche hinzufügen und kann Anträge daran anknüpfen. Unzulässig sind jedoch alle jene Bestimmungen, welche die Wirksamkeit der Steuerbewilligung vom Vorhandensein eines bestimmten Umstandes oder Zustandes, dessen künftiger Eintritt jedoch noch ungewiß ist, abhängig machen. Als Beispiele echter unzulässiger Bedingungen ließen sich aufzählen: Bewilligung von Mitteln für ein Staatsinstitut unter der Bedingung, daß dessen Leitung einem Manne bestimmter politischer Richtung, bestimmter Konfession, bestimmter Herkunft usw., soweit eben die Besetzung im Ermessen der Krone steht, oder einem namentlich bezeichneten übertragen wird; Bedingung der Entlassung eines Ministers, Versetzung eines Staatsbeamten, Bedingung, daß seitens eines Ministers bestimmte budgetfremde Erklärungen, auf die der Landtag keinen Rechtsanspruch hat, abgegeben, bestimmte Zusagen gemacht werden, Abbruch der Verhandlungen mit einem Minister und Abhängigmachung der Wiederaufnahme derselben von einem bestimmten Verhalten oder Entgegenkommen des Ministers.

Was hier für den Landtag gilt, gilt naturgemäß auch für eine Kammer desselben, für einen aus der Kammer bestellten Ausschuß, für eine Partei, Mehrheit und für das einzelne Mitglied. Denn sie alle sind nur Glieder der Volksvertretung, des Landtags. (Vgl. Seydel-Piloty, Bd. I S. 220.)

Ferner hat sich ergeben, daß eine die Verwendung der Steuern

unmittelbar betreffende Nebenbestimmung, die sog. Appropriationsklausel, keine Bedingung im Sinne des Tit. VII § 9 ist; denn sie steht im innersten durch die Natur der Sache gebotenen Zusammenhang mit der Steuerbewilligung, sie ist keine budgetfremde, sondern eine budgeteigene Bedingung, wenn diese Ausdrücke hier erlaubt sind.

Nach diesen Feststellungen läßt sich auch die Zulässigkeit der Befristung der Steuerbewilligung ermessen. Die Verfassungsurkunde kennt für die Bewilligung neuer oder Aufhebung bisheriger indirekter Auflagen kein Verbot der Befristung. Wenn der Landtag sagt: Ich bewillige eine Erhöhung des Malzaufschlages, dieselbe darf aber erst vom so und so vielten ab erhoben werden, so ist die Vereinbarung der Frist bezüglich der Erhebung vollkommen zulässig, ja bei manchen indirekten Auflagen oft dringend geboten, um nicht Gewerbe oder Stände, die davon betroffen werden, plötzlich zu schädigen, sondern ihnen gewisse Milderungen zuteil werden zu lassen.

Auch bezüglich der Erhebung der direkten Staatssteuern können Landtag und Regierung, ohne gegen die Verfassung zu verstoßen, eine Frist vereinbaren. Jedoch ist hier der Spielraum durch den Tit. VII § 9 V.U. beschränkt, denn die Bewilligung der direkten Steuern muß für den Dienst der Finanzperiode, deren Dauer jetzt zwei Jahre beträgt, zu den in § 5 angegebenen Zwecken erfolgen. Eine ausdrückliche Bestimmung darüber, bis wann die Steuerbewilligung durch den Landtag erfolgt sein muß, enthält die Verfassungsurkunde nicht. Aus dem Zweck des Budgets ergibt sich aber, daß dies spätestens der letzte Tag der ablaufenden Finanzperiode sein sollte. Eine Fristvereinbarung könnte demnach rechtlich auch über diesen Tag nicht hinausgehen. Da jedoch in der Zeit der Vorlage des Budgets durch die Regierung bis zu diesem Tage eine endgültige Regelung infolge des Umfangs des Budgets nicht möglich ist, hilft man sich in der Praxis seit vielen Jahren durch Gesetze über die provisorische Steuererhebung zum vorläufigen Vollzug des Budgets, in denen die Ermächtigung zur Erhebung von direkten Steuern für eine bestimmte Zeit und nach bestimmten Sätzen einstweilen verfügt wird. Die Frage nach der Zulässigkeit der Fristvereinbarung wird demnach bei den direkten Steuern in der Praxis kaum relevant werden.

Hier taucht auch die Frage auf, ob der Landtag mit bindender Kraft Steuern für eine längere Zeit als für die Finanzperiode bewilligen kann. Die Frage ist unbedenklich zu verneinen, soweit eine

derartige Steuerbewilligung bereits in die Rechte des nachfolgenden neuen Landtags übergreifen würde; ein solcher Eingriff in die Rechte der künftigen Wahlkammer würde für diese unverbindlich sein. Würde die Bewilligung jedoch nur Finanzperioden umfassen, in denen die gleiche Kammer noch zu fungieren hat, so bestände an und für sich kein Bedenken gegen eine solche Bewilligung, vorausgesetzt, daß die Regierung einverstanden wäre. Ein Verbot gegen eine auf diese Weise herbeigeführte, vom Landtag selbst gewollte Bindung läßt sich aus der Verfassungsurkunde nicht ableiten. Jedoch ist kaum anzunehmen, daß die Frage praktisch wird; denn der Landtag wird im eigenen Interesse kaum einen diesbezüglichen Vorschlag machen, ebensowenig wie ein in dieser Richtung sich bewegender Regierungsvorschlag auf ein Entgegenkommen der Kammern rechnen dürfte.

IV. Es braucht wohl noch nicht eigens betont zu werden, daß Tit. VII § 9 sich nur auf die Bewilligung der Ergänzungssteuern, nicht aber auf die Zustimmung zu den einzelnen Steuergesetzen, welche Bestimmungen über den Gegenstand der Steuer, Maßstab der Belastung, über Zeit und Art der Entrichtung usw. enthalten, bezieht. Bei den Steuergesetzen haben die Kammern alle jene Rechte, welche ihnen bei Gesetzen überhaupt zustehen; sie sind daher insbesondere befugt, einem solchen Gesetz ihre Zustimmung zu versagen oder dieselbe bloß mit Modifikationen zu erteilen; die Bestimmung in Tit. VII § 9 V.U. steht hier nicht entgegen. (Vgl. z. B. Art. 8 des Einf.-Ges. zu den Gesetzen über die direkten Steuern vom 14. August 1910 [Ges.- u. Ver.-Bl. S. 578], deren Fortdauer über das Jahr 1918 von der Vorlage von Gesetzentwürfen für Fortführung der Reform der direkten Steuern abhängig gemacht ist. Siehe auch Josef Pözl, Lehrbuch des Verfassungsrechts S. 418 ff.)

V. In einer letzten Frage zeigt sich die Tragweite des Tit. VII § 9 noch ganz besonders: steht dem Landtag ein Steuerverweigerungsrecht zu? Der Wortlaut der §§ 4 und 5 des Tit. VII V.U. erkennt ein solches Recht nicht an. Aus § 5 läßt sich der Satz herauslesen: die für die bezeichneten Ausgaben erforderlichen Steuern müssen für den bestimmten Zeitraum immer bewilligt werden. Dieser Satz wird wesentlich gestützt durch die Vorschrift des § 9. Der bedingten Bewilligung entspricht die bedingte Verweigerung. Ist schon durch die Verfassung die bedingte Verweigerung der Steuern verboten, so kann noch weniger eine unbedingte Verweigerung zulässig sein. Gäbe es ein Steuerverweigerungsrecht des Landtags, so

wäre doch das Verbot, die Bewilligung an fremdartige Bedingungen zu knüpfen, unnatürlich und der Umgehung gewiß. Denn der, dessen „nein" gelten muß ohne Rücksicht auf die Gründe, kann vernünftigerweise auch nicht gehindert werden, irgendwelche Bedingungen an sein „ja" zu knüpfen. (Vgl. Fricker: Die Natur der Steuerverwilligung und das Finanzgesetz.) So wenig aber wie der Landtag durch die bedingte Bewilligung der Steuern einen Druck auf die Regierung ausüben kann, so wenig kann er es durch die Steuerverweigerung. Die Kronrechte sind unantastbar. Was nicht Gegenstand der Bedingung, kann auch nicht Grund der Steuerablehnung sein. (Vgl. auch Seydel, Konstitutionelle und parlamentarische Regierung.)

Diesen Standpunkt hat die Regierung in fast hundert Jahren seit Erlaß der Verfassungsurkunde aufrecht erhalten und immer wieder den Versuch einzelner Abgeordneten oder Parteien, ein Steuerverweigerungsrecht des Landtags zu konstruieren, aufs Energischste als mit der Verfassung in Widerspruch stehend zurückgewiesen. Eine Nachgiebigkeit in dieser Richtung würde auch die schwersten Folgen nach sich ziehen: denn mit dem Rechte der Verweigerung der Steuern und des Budgets hat das Parlament auch die Gewalt, die Krone zu zwingen, so zu regieren, wie es will. Ein Gebot der Notwendigkeit würde es dann für die Krone werden, ihre Minister aus den Reihen der jeweiligen Parlamentsmehrheit zu entnehmen und sie mit dem Sturze der Mehrheit wieder fallen zu lassen.

Die Steuerverweigerung samt ihren hier angedeuteten Folgen liegt also im bayerischen Staat außerhalb des Bereiches der staatsrechtlichen Möglichkeit. Sie wäre Verfassungsbruch und würde dem König als dem Träger aller Rechte der Staatsgewalt die Befugnis geben, aus eigener Macht für den Fortbestand des Staates während der Dauer des verfassungswidrigen Zustandes zu sorgen. Es macht auch keinen Unterschied, ob eine Budgetvereinbarung zustande kommt oder nicht; die Steuern müssen, und zwar unbedingt, bewilligt werden. Der Unterschied zwischen beiden Fällen liegt nur in der Art der Ermittlung des Bedarfes. Eine Zurückweisung des Budgets durch die Regierung befreit den Landtag nicht von der verfassungsmäßigen Pflicht der unbedingten Steuerbewilligung.

Nur so ist die Unabhängigkeit der königlichen Macht und eine gedeihliche Verwaltung des Staates nach dem Gutbefinden der Krone in den Grenzen der Gesetze gesichert.

III. Abschnitt.

Der Grundsatz der Bedingungslosigkeit der Steuerbewilligung im Rechte anderer Staaten.

§ 10.

Uebersicht über die Verschiedenheit der Budgettypen.

Die Verfassungen der deutschen Staaten lassen sich nach ihrem Budgetrecht in zwei große Gruppen scheiden:

1. In Verfassungen, in denen das Schwergewicht der Mitwirkung des Landtags bei der Regelung des Staatshaushalts auf der Einnahmebewilligung, auf der Steuerbewilligung, nicht auf der Feststellung des Budgets ruht; die Budgetfestsetzung ist Akt der Verwaltung; (bayerisches System).

2. In Verfassungen, in denen der Schwerpunkt auf der Ausgabenbewilligung beruht und in denen der Satz herrscht: der Staatshaushalt wird durch Gesetz geregelt (preußisches System und das diesem nachgebildete System des Deutschen Reichs). (Vergl. Seydel, Ueber Budgetrecht, S. 6—26.)

Während das bayerische System ziemlich klar seine geschichtliche Abstammung vom alten landständischen Steuerbewilligungsrecht erkennen läßt, zeigt das Budgetrecht der zweiten Gruppe von Verfassungen nur noch in wenigen Zügen, daß es von der gleichen Wurzel stammt. Deutlich tritt in ihm jedoch der Einfluß der französischen und belgischen Verfassung, die beide wieder Spuren des englischen Rechtes aufweisen, zutage. Wohl eine Folge dieser zahlreichen fremden Einflüsse ist es auch, daß sich das preußische System nicht zu einem derartig vollkommenen und lückenlosen entwickelt hat, wie es Bayern beschieden wurde.

Geht man schlechthin von dem Satze aus, daß in den Staaten, in denen das Schwergewicht der Mitwirkung des Landtags auf der

Ausgabenbewilligung beruht, das Parlament kein eigentliches Steuer bewilligungsrecht habe, so dürften hier in einer rechtsvergleichenden Betrachtung auf den ersten Blick alle diejenigen Verfassungen, die in ihrem Budgetrecht das preußische System aufweisen, ausscheiden. Das Steuergesetz, nicht das Budget, ist dort die rechtliche Grundlage der Steuererhebung; die Aufführung der Steuererträge im Budget erfolgt auf Grund der Steuergesetze. Die Volksvertretung hat ein Steuerbewilligungsrecht nur in dem Sinne, daß neue Steuern, gleichviel ob dauernde oder einmalige, nicht ohne ihre Zustimmung erhoben werden können. Vergleicht man jedoch das Mitwirkungsrecht der Stände nach beiden Systemen, so ergibt sich, daß das Recht des preußischen Systems das weitere ist. Denn die Mitwirkung der Volksvertretung beschränkt sich dort nicht auf Budgetprüfung und Steuerbewilligung, sondern sie äußert sich im Rechte der Zustimmung bezüglich der Etatsfeststellung überhaupt, also sowohl bezüglich der Festsetzung der Einnahmen als auch der Ausgaben. Der Etat ist Voranschlag für alle im Laufe des Etatsjahres voraussichtlich eingehenden Einnahmen und erforderlich werdenden Ausgaben des Staates. (Preuß. Ges., betr. den Staatshaushalt, vom 11. Mai 1899, § 1.) Der Etat ist nicht Organisationsgesetz des ganzen Reiches, sondern ein Wirtschaftsplan; die Etatsfeststellung erfolgt durch Gesetz, das will heißen: der Etat wird ebenso wie ein Gesetz oder im Wege der Gesetzgebung festgestellt (Laband, Deutsches Staatsrecht, Bd. IV, S. 483), also insbesondere mit Zustimmung der gesetzlichen Faktoren. Diesem Etatsgesetz wird der Etat selbst, der Wirtschaftsplan als Anlage beigefügt. Laband, dessen Theorie ebenso stark verbreitet als bestritten ist, kommt zu dem Ergebnis: Die Etatsfeststellung ist ein in die Form des Gesetzes gekleideter Verwaltungsakt. Das Etatsgesetz ist Gesetz im formellen Sinn. Folgt man dieser Theorie, so kann hier die Frage nach der Zulässigkeit einer Bedingung allerdings in erweiterter Form so gestellt werden: Können die Stände bei der Feststellung des Etats Bedingungen normieren, können sie die Zustimmung zum Etatsgesetz an eine Bedingung knüpfen?

Eine rechtsvergleichende Darstellung darf ferner bei der Frage nach der Zulässigkeit der bedingten Steuerbewilligung sich nicht bloß auf das Recht der deutschen Staaten beschränken; sie darf namentlich das englische Budgetrecht, dem ja die Bestimmung des Tit. VII § 9 V.U. entnommen ist, nicht übergehen. Auch die Frage der Steuer

verweigerung, die doch zum Teil in der Frage nach der Zulässigkeit einer bedingten Bewilligung enthalten ist, wird zu streifen sein.

Das Zunächstliegende dürfte es jedoch sein, vor allem die einschlägigen Bestimmungen jener Verfassungen, die sich im Budgetrecht dem bayerischen Typus angeschlossen haben, kennen zu lernen und zu prüfen.

§ 11.

I. Regelung in den Staaten mit dem System des bayerischen Budgetrechts.

I. Königreich Sachsen. Gemäß § 96 V.U. vom 4. September 1831 dürfen im Königreich Sachsen die bestehenden direkten und indirekten Landesabgaben — von gewissen Ausnahmefällen abgesehen — ohne Zustimmung der Kammern weder verändert noch ausgeschrieben oder erhoben werden. Es besteht also unzweifelhaft ein Steuerbewilligungsrecht des Landtags. Dieses Recht schließt aber auch eine Pflicht in sich; denn nach § 97 V.U. haben die Stände die Verpflichtung, für die Aufbringung des ordentlichen und außerordentlichen Staatsbedarfs durch Aussetzung der hiezu erforderlichen Mittel zu sorgen. Hiebei können sie die Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Höhe der Ansätze prüfen und deshalb Erinnerungen machen; sie können sich auch sowohl wegen der Annahme der angesetzten Summen als über die Art der Deckung, über die Grundsätze und Verhältnisse, nach welchen die Abgaben und Leistungen auf Personen und Gegenstände zu legen und zu verteilen sind, sowie über die Dauer und Erhebungsweise entschließen. Jedoch darf die ständische Bewilligung nicht an Bedingungen geknüpft werden, welche nicht das Wesen oder die Verwendung der Bewilligung unmittelbar betreffen (§ 102 V.U. in der Fassung des Ges. vom 5. Mai 1851). Der durch Steuern zu deckende Staatsbedarf ist wie in Bayern die Differenz zwischen der Summe der Ausgaben und der Summe der von einer ständischen Willigung unabhängig fließenden Einnahmen. Dieser muß unbedingt bewilligt werden.

Ob den Ständen ein Ausgabenbewilligungsrecht in der Art zusteht, daß die Beschlüsse über das ganze Budget ihrem Inhalt nach nur für die Ausgabenseite des Budgets Bewilligungen sind, nicht aber nach der Einnahmenseite, wie es Otto Mayer (Das

Budgetrechts des Königreichs Sachsen, Oeffentliches Recht der Gegenwart, S. 195, Nr. 6) behauptet, ist hier nicht zu prüfen. Jedoch läßt sich nicht, wie Mayer (S. 198) es tut, behaupten, daß das Verbot des § 102 V.U. eine Einschränkung der Ausgabenbewilligung sei. Schon das Wort „Verwendung" müßte gegen diese Annahme sprechen. Verwenden kann man nur Mittel; „Verwendung der Bewilligung" ist Verwendung der bewilligten Steuern, die zur Deckung des von den Ständen geprüften und anerkannten Staatsbedarfs dienen sollen. Schon in der Anerkennung des einzelnen Ausgabepostens liegt die vorweggenommene Bewilligung der zur Deckung erforderlichen Steuergröße.[1]) (Piloty, Bl. f. adm. Pr., Bd. 52, S. 31.) Diese Bewilligung darf an keine Bedingung geknüpft werden, welche nicht das Wesen oder die Verwendung der Mittel unmittelbar betrifft, also an keine budgetfremde Bedingung. Unmittelbar das Wesen der Steuerbewilligung betreffen alle Bestimmungen über Art, Größe, Verteilung, Erhebungsart und Erhebungszeitpunkt usw. der Steuern; unmittelbar die Verwendung der Mittel hingegen betreffen alle Nebenbestimmungen, welche den Zweck, dem die Mittel zugeführt werden sollen, sowie die Art und Weise und die Zeit dieser Zuführung normieren. Auf den Eintritt aller dieser Umstände kann die Steuerbewilligung abgestellt werden.

Ein Vergleich mit der bayerischen Norm ergibt, daß der Inhalt des § 102 der sächsischen Verfassungsurkunde konform dem des Tit. VII § 9 der bayerischen Verfassungsurkunde ist. Bedingungen, welche unmittelbar das Wesen der Steuerbewilligung betreffen, sind keine echten Bedingungen. Sie gehören zum Begriffsinhalt der Bewilligung, sie machen die Wirkung der Bewilligung nicht von ihrem Eintritt abhängig. Zum Beispiel der Landtag bewilligt Steuern unter der Bedingung, daß 100000 Mark oder daß im ersten Jahre der Normalsatz, im zweiten Jahre ein zehnprozentiger Zuschlag zum Normalsatz der Einkommensteuer erhoben werden. Die Bestimmung der Steuergröße steht ja dem Landtag zu, ebenso das Recht, die Steuern auf Abschnitte der Finanzperiode zu verteilen; die Normierung der Steuergröße ist gewissermaßen essentiale der Bewilligung, kann also keine Bedingung

[1]) Anderer Ansicht Seydel-Graßmann, Bd. II S. 98/99 Note 13 Der angezogene Fall des nicht vereinbarten Budgets oder der Landtagsauflösung dürfte jedoch nicht beweiskräftig sein, da hier eben die Wirkung der Steuerbewilligung nach außen, die durch das Finanzgesetz erzeugt wird, mangelt.

der Bewilligung sein. Man könnte hier höchstens von einer condicio iuris sprechen, einer rechtlich selbstverständlichen Voraussetzung der Rechtswirkung.

Auch Bedingungen, welche unmittelbar die Verwendung der Mittel betreffen, sind uneigentliche Bedingungen. Der Landtag hat das Recht, die Mittel zu bestimmten Zwecken zu bewilligen. Statt zu sagen: ich bewillige 5000 Mark, wenn sie für eine ordentliche Professur verwendet werden oder wenn sie zu drei Fünftel diesem und zwei Fünftel jenem Institut zugute kommen, könnte er kurzweg sagen: ich bewillige 5000 Mark für die Professur, 3000 für dieses, 2000 für jenes Institut. Bei vereinbartem Budget tritt sodann als Rechtsfolge der Bewilligung der Budgetzwang hinzu.

Das sächsische Recht spricht also die Zulässigkeit uneigentlicher Bedingungen ausdrücklich aus, während sie für Bayern erst aus dem Bedingungsbegriff abgeleitet werden mußte.

Ein Steuerverweigerungsrecht kennt die sächsische Verfassung ebensowenig wie die bayerische; sie macht den Ständen in § 97 sogar die Bewilligung zur Pflicht: „Die Stände haben die Verpflichtung für Aufbringung des . . . Staatsbedarfs . . . zu sorgen."

II. Königreich Württemberg. Analog dem damaligen bayerischen Rechtszustand war auch im alten württembergischen Ständestaat Verwilligung, Einziehung und Verwaltung der Steuern ausschließlich Recht der Stände. Die Verfassungsurkunde vom 25. September 1819 schuf in § 102 ff. die Grundlage des modernen Budgetrechtes.

Das Staatsgut als Kammergut haftet zunächst für den Hof- und Staatsaufwand; soweit aber sein Ertrag nicht zureicht, wird der Staatsbedarf durch Steuern bestritten. Ohne Verwilligung der Stände kann jedoch keine direkte oder indirekte Steuer ausgeschrieben oder erhoben werden (109 V.U.). Die Bewilligung der Steuern darf aber nicht an Bedingungen geknüpft werden, welche die Verwendung dieser Steuern nicht unmittelbar betreffen (§ 113). Eine Abweichung gegenüber dem bayerischen Recht besteht insoferne, als in Württemberg über die Steuerbewilligung nur von der zweiten Kammer nach vorheriger vertraulicher Besprechung mit der ersten Kammer Beschluß gefaßt werden kann; dieser Beschluß wird sodann der ersten Kammer mitgeteilt, welche denselben nicht ändern, sondern nur entweder im ganzen annehmen oder verwerfen kann (§§ 177 und 180 V.U.). Auf diese

Weise ist es tatsächlich der ersten Kammer unmöglich gemacht, der Steuerbewilligung eine Bedingung beizufügen. Der zweiten Kammer ist dies ausdrücklich durch § 113 V.U. verboten. Denn wie in Bayern soll auch in Württemberg die Krone davor geschützt sein, daß die Stände die Bewilligung der Steuern durch die Durchsetzung anderer Wünsche und Anträge bedingen oder sie von Gegenbewilligungen abhängig machen. Zulässig ist selbstverständlich die Appropriationsklausel.

Bezüglich der Frage des Steuerverweigerungsrechtes entspann sich in der württembergischen Staatsrechtsliteratur eine heftige Kontroverse. Die von P. A. Pfizer aufgestellte und mit großer Gewandtheit verfochtene Lehre, daß dem Landtag ein Steuerverweigerungsrecht zustehe, wurde vom Seydel des württembergischen Staatsrechtes, Robert von Mohl (a. a. O., Bd. I S. 631 ff.) aufs schlagendste widerlegt.

III. Großherzogtum Baden. Die badische Verfassungsurkunde vom 22. August 1818 ist zwar die der bayerischen Verfassungsurkunde zeitlich nächste Staatsgesetzgebung, kann aber nicht auf eine aus einem einheitlichen Staatswesen hervorgehende Entwicklung zurückblicken, da Baden bekanntlich erst kurz vor der Verfassung aus einem Konglomerat kleinerer Staatsgebilde zu einem einheitlichen Staatswesen sich konsolidiert hatte. Die Verfassung weist jedoch zahlreiche nach bayerischem Vorbild gestaltete und wohl auch auf die gleiche Wurzel zurückgehende Bestimmungen auf. Die §§ 53—56 im IV. Abschnitt der Verfassungsurkunde regeln die Wirksamkeit der Stände bezüglich des Budgetwesens. Nach § 53 V.U. kann ohne Zustimmung der Stände keine Auflage ausgeschrieben werden. Das Bewilligungsrecht der Stände erstreckt sich demnach auf alle als beweglich behandelten Steuern, wie es auch in Württemberg (§ 109) und Sachsen (§ 96) der Fall ist. Als Beschränkung des Steuerbewilligungsrechts findet sich jedoch wieder die Bestimmung in § 56: „Die Stände können die Bewilligung der Steuern nicht an Bedingungen knüpfen." Auch hier sind natürlich die nicht mit der Zweckbestimmung der bewilligten Auflagen zusammenfallenden Bedingungen gemeint.

Aehnlich wie Otto Mayer für Sachsen, nimmt Ernst Walz (Das Staatsrecht d. Großh. Baden, Oeffentl. R. d. Geg., Bd. V) für die badischen Stände allerdings neben dem Steuerbewilligungsrecht ein Ausgabenbewilligungsrecht, das sich in vollem Umfange bei Positionen, die dem Gebiete des freien Ermessens angehören, äußere, in Anspruch.

Jedoch dürfe die Bewilligung nicht an Bedingungen und Voraussetzungen geknüpft werden, welche dem bestehenden Rechtszustand widersprächen und ihrer Natur nach nur durch Gesetz zu normieren seien (S. 285). Van Calker (Die Anfänge des badischen Budgetrechts) beharrt hingegen mit vollem Recht auf dem Standpunkt, daß auch in Baden das Schwergewicht der Mitwirkung des Landtages auf der Steuerbewilligung liegt und daß die Budgetfeststellung nicht an die Form des Gesetzes geknüpft ist, daß also auch dem Landtag nicht das mit der Gesetzesform des Etats begrifflich verbundene Recht der Zustimmung zu den Staatsausgaben zusteht. Im übrigen läßt sich auch in der badischen Verfassung kein Anhaltspunkt dafür finden, daß ein Verbot, Bedingungen an Ausgabebewilligungen zu knüpfen, besteht. Die einzige Stelle der Verfassung, § 56, spricht nur vom Verbot der Verbindung von Steuerbewilligung und Bedingung.

IV. Großherzogtum Hessen. Auch das hessische Verfassungsrecht knüpft an das Steuerbewilligungsrecht der alten Landstände an und legt das Schwergewicht der Mitwirkung der Landstände auf das Steuerbewilligungsrecht. Art. 67 der Verfassungsurkunde vom 17. Dezember 1828 sagt ausdrücklich: „Ohne Zustimmung der Stände kann keine direkte oder indirekte Auflage ausgeschrieben oder erhoben werden." Wie in der bayerischen ist aber auch in der hessischen Verfassungsurkunde der Freiheit der Volksvertretung auf dem Gebiete der Steuerbewilligung eine bedeutsame Schranke gesetzt durch die Vorschrift des Art. 68 Abs. I V.U.: „Die Bewilligungen (d. h. die Steuerbewilligungen) dürfen von keiner Kammer an die Bedingung der Erfüllung bestimmter Desiderien geknüpft werden." Also auch hier wieder das Verbot der bepackten Geldbills. Beiden Kammern ist verboten, Geldbewilligungen mit Bedingungen zu belasten, welche mit dem Verwendungszweck der bewilligten Einnahmen nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen.

Nur eine Bedingung läßt Art. 68 in Abs. II zu: die beiden Kammern sind befugt, nicht nur eine vollständige Uebersicht und Nachweisung der Staatsbedürfnisse, sondern auch eine genügende Auskunft über die Verwendung früher verwilligter Summen zu begehren. Auf diese Auskunftserteilung haben sie einen gesetzlichen Anspruch; von ihr können sie die Bewilligung der Steuern abhängig machen. Die bayerische Verfassungsurkunde hat in dieser Richtung ebenfalls Vorsorge getroffen und in Tit. VII § 4 bezw. § 10 sogar die Verpflich-

tung der Regierung zur Vorlage des Budgets und der Rechnungsnachweisungen niedergelegt.

Die Bindung der Staatsregierung an das vereinbarte Budget ist in Hessen übrigens im Gesetz, betreffend die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Staates, in der Fassung vom 27. Juni 1900 Art. I, sowie jedesmal im Finanzgesetz ausdrücklich statuiert.

V. In den beiden Großherzogtümern Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz sind bis jetzt die Versuche einer Reform der landständischen Verfassung ohne Erfolg geblieben. In der 1523 abgeschlossenen sogenannten landständischen Union organisierten sich die Stände zur Aufrechterhaltung ihrer Privilegien nötigten den Landesherrn gegen außerordentliche Landeshilfen zahlreiche Zusicherungen von Privilegien ab, so insbesondere den Assekurationsrevers von 1555, der das freie Bewilligungsrecht der Stände bestätigte und die Reversalen von 1552 und späteren Jahren Seit dem 16. Jahrhundert war die Uebernahme und Tilgung landesherrlicher Schulden, die indirekt dem Lande zugute gekommen waren, durch die Stände gegen Erwirkung landesherrlicher Privilegien zur Regel geworden.

Das gegenwärtige Finanzsystem der beiden Mecklenburg ist eine Mischung alter und moderner Prinzipien; es bestehen als selbständige, voneinander völlig unabhängige Faktoren die Landesherrschaft (Rentei), die Stände (Landkasten) und der Fiskus (Landesrezepturkasse und Schuldentilgungskasse), die unter sich die Funktionen einer Staatskasse teilen, nebeneinander. Zwischen ihnen sind sowohl Rechtsgeschäfte wie Prozesse möglich. Der Grundsatz der Bedingungslosigkeit der Steuerbewilligung ist demnach in diesen beiden Großherzogtümern noch nicht zur Geltung gekommen.

VI. Großherzogtum Sachsen-Weimar. Nach § 4 des revidierten Grundgesetzes vom 15. Oktober 1850 hat der Landtag das Recht,

1. gemeinschaftlich mit dem Landesfürsten die Staatsbedürfnisse zu prüfen und die zu ihrer Deckung erforderlichen Einnahmen und Ausgaben festzusetzen;

2. über jede Besteuerung und andere Belastung der Staatsbürger dergestalt gehört zu werden, daß ohne dieses Gehör und ohne Verwilligung des Landtages weder Steuern noch andere Abgaben und Leistungen im Lande ausgeschrieben und erhoben werden können.

Wenn Landesfürst und Landtag über die sämtlichen für die drei nächsten Rechnungsjahre erforderlichen Steuern, über deren Betrag, Art und Erhebungsweise einverstanden sind, so werden diese Abgaben als von dem Landtag verwilligte und von dem Landesfürsten genehmigte mittels eines besonderen Steuergesetzes ausgeschrieben. Wird keine Einigkeit erzielt, so können noch sechs Monate lang die Steuern des vorausgehenden Etats erhoben werden und von da ab die für klagbare Staatsverbindlichkeient notwendigen Steuerbeträge (§ 35 ff.). Eine Bestimmung darüber, daß keine Bedingung an die Bewilligung geknüpft werden darf, besteht im Grundgesetz nicht; sie ist auch infolge der Möglichkeit der ständigen Forterhebung wenigstens eines sehr großen Teiles des Steuerbedarfes nicht erforderlich. Die Steuern gelten bereits mit der Einigung zwischen Krone und Ständen als bewilligt; wenn die Einigung jedoch von Bedingungen, durch die sich die Krone in ihren Rechten beschränkt fühlt, abhängig gemacht wird, so braucht sich die Krone nicht zu dieser Vereinbarung herbeizulassen; sie kann sogar den Landtag auflösen (§ 34 Gr.-Ges.). Das Fehlen der erwähnten Verfassungsbestimmung würde also wohl nur im Falle tiefgehender Differenzen zwischen Landesherrn und Volk, und zwar dann, wenn auch ein neugewählter Landtag auf der Erfüllung einer bestimmten Bedingung beharren sollte, zu unangenehmen Folgen führen.

Der Budgetzwang ist im § 36 Gr.-Ges. ausdrücklich normiert.

VII. Großherzogtum Oldenburg. Das in § 1 des Art. 187 des revidierten Staatsgrundgesetzes vom 22. November 1852 niedergelegte Zustimmungsrecht des Landtags zur Ausschreibung und Erhebung von Steuern und Abgaben erleidet zwei Einschränkungen: einmal durch Art. 187 § 2, der dem erwähnten Bundesbeschluß vom 28. Juni 1832 nachgebildet ist und nur noch dahin erweitert wurde, daß der Landtag auch die Mittel, welche zur Deckung von gesetzlichen oder privatrechtlichen Staatsverbindlichkeiten dienen, nicht verweigern darf, und sodann durch Art. 188 St.Gr.-G.: Die Bewilligung der erforderlichen Mittel darf nicht von Bedingungen oder Voraussetzungen abhängig gemacht werden, welche nicht den Zweck und die Verwendung derselben oder den Umfang des Bedürfnisses oder die Größe oder die Art der Verteilung und Erhebung oder die Dauer der in Frage stehenden Steuern, Abgaben und Leistungen betreffen. Alle diese angeführten zulässigen Bedingungen stehen in engstem Zusammenhange

mit dem Budget; man kann sie aus den wiederholt schon erörterten Gründen nicht als echte Bedingungen der Steuerbewilligung bezeichnen; denn sie machen nicht die Wirkung der Steuerbewilligung vom Eintritt des betreffenden Umstandes abhängig, sondern geben der Bewilligung nur von vornherein einen gewissen Inhalt. Würde man den Art. 188, der die ausgedehnteste Fassung unter allen hier einschlägigen Normen aufweist, an die Stelle des § 9 der bayerischen Verfassungsurkunde setzen, so könnten die bayerischen Stände aus dieser erweiterten Fassung keineswegs weitergehende Rechte als nach § 9 für sich ableiten.

VIII. Herzogtum Braunschweig. Was Oldenburgs Verfassung als Ausnahme vom Verbot der bedingten Steuerbewilligung zuläßt, umschreibt § 175 der neuen Landschaftsordnung für das Herzogtum Braunschweig vom 12. Oktober 1832 als Umfang des Zustimmungsrechtes der Stände zur Ausschreibung, Erhöhung oder Veränderung einer allgemeinen Steuer. Bezüglich der Pflicht der Stände zur Steuerbewilligung geht Braunschweig noch weiter als Oldenburg, indem es im § 173 N. L.-O. den Ständen zur Pflicht macht, die zur Erreichung der Staatszwecke erforderlichen Mittel zu bewilligen, insoweit dieselben aus den Ueberschüssen des Kammergutes und dem übrigen Staatsvermögen nicht bestritten werden können. Dieses Verbot der Steuerverweigerung überhaupt schließt auch das Verbot der bedingten Steuerverweigerung und damit der bedingten Steuerbewilligung in sich. Was nicht Grund der Steuerablehnung sein kann, kann auch nicht Gegenstand einer Bedingung sein. Denn träte die beigesetzte Bedingung nicht ein, so würde auch die Wirkung der Steuerbewilligung nicht eintreten bezw. aufhören. Das wäre jedoch verfassungswidrig. Ein ausdrückliches Verbot der bepackten Geldbills erübrigte sich deshalb für Braunschweigs Verfassung.

IX. Herzogtum Sachsen-Meiningen. Eine eigenartigere Fassung weist der Art. 82 des Grundgesetzes für die vereinigte landschaftliche Verfassung des Herzogtums auf. „Die Verwilligungen der Stände können nicht einzelnen Personen und Stellen gegeben, sondern müssen jedem Zweig der Staatsverwaltung und darunter begriffenen Anstalten im ganzen erteilt und der Staatsregierung überlassen bleiben, die verwilligten Summen etatsmäßig zu verwenden. Sie wird indessen auch hierbei die Erinnerungen der Stände willig annehmen und möglichst berücksichtigen.“ Diese Bestimmung enthält

neben dem Verbot der Bewilligung unter der Bedingung, daß die Mittel einer bestimmten Person oder Stelle zufließen, auch einen deutlichen Hinweis darauf, daß sich der Landtag in den Vollzug nicht einzumischen hat. Er muß es der Regierung überlassen, die Mittel etatsmäßig zu verwenden; der Landtag kann nur — gewissermaßen als Ersatz für die geringere Spezialität des Etats — Erinnerungen machen, nie aber selbst in der Exekutive tätig werden.

X. Herzogtum Sachsen-Altenburg. Nach § 204 des Grundgesetzes vom 29. April 1831 ist die Landschaft verpflichtet, „die zu anständiger Aufbringung (Dotierung) der erforderlichen Ausgabensätze nötigen Mittel zu willigen; die zur Dotation eines bestimmten Ausgabeerfordernisses von der Landschaft erfolgende Bewilligung eines Etatssatzes kann so wenig als die Verwilligung neuer Ausgaben an Bedingungen geknüpft werden. Letztere würden vielmehr mit Ausnahme der Vorverhandlungen über Zweck und Dauer (modus und dies) unzulässig sein" (Abs. II). Also ein striktes Verbot der bedingten Steuerbewilligung; zulässig sind nur Bedingungen, welche die Verwendung der Mittel betreffen und außerdem Befristungen der Bewilligung. Diese Regelung entspricht völlig auch dem bayerischen Rechtszustand.

XI. Der Voranschlag des Staatshaushaltes ist nach dem Staatsgrundgesetz für die Herzogtümer Sachsen-Koburg und Gotha Gesetzgebungsgegenstand und enthält die auf die Finanzperiode (2 Jahre) beschränkte Verwilligung aller Steuer und Abgaben. Der gemeinschaftliche Landtag beschließt die gemeinschaftlichen Ausgaben, die Einzellandtage aber müssen die Mittel zur Bestreitung derselben aufbringen, soweit nicht die gemeinschaftlichen Einnahmen ausreichen (§ 119 St.-Gr.-G.). Die Landtage sind nicht befugt, ihre Verwilligungen an Bedingungen zu knüpfen, welche den Zweck und die Verwendung nicht selbst treffen (§ 127). In dieser Verfassung findet sich also gewissermaßen ein gemischtes System: Feststellung des Staatshaushaltes durch Gesetz, in dem gleichzeitig die Steuerbewilligung zum Ausdruck kommt. Für den Fall, daß keine Einigung bezüglich des Voranschlags zustande kommt, treffen die Vorschriften der §§ 125 und 126 besondere Vorkehrungen.

XII. Im Herzogtum Anhalt bildet die sog. Ergänzungssteuer die einzige direkte Steuer; der Landtag hat sie zu bewilligen. Ebenso hat er ein Zustimmungsrecht bei der Belastung der Untertanen

mit neuen Abgaben. Nähere Bestimmungen enthält die Landschafts ordnung vom Jahre 1859 nicht.

XIII. Im Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt kann ohne Gehör und Bewilligung des Landtages keine Steuer und ähnliche Abgabe ausgeschrieben und erhoben werden (§ 23 Ziff. 2 und § 27 des Gr.-G. vom 21. März 1854). Bei der Feststellung des Etats, der in Form eines Gesetzes publiziert wird, sind die Grundsätze maßgebend, daß das Fürstentum jederzeit imstande sein muß, bundes- und vertragsmäßigen Verpflichtungen zu genügen und daß die Gesamtstaatsverwaltung eine solche Einrichtung erhalte, welche den wahren Bedürfnissen des Landes sowie den Sitten, Gebrauch und Herkommen in anderen wohlgeordneten monarchischen deutschen Staaten von ungefähr gleichem Umfange entspricht, — eine ziemlich dehnbare Bestimmung, aus der man zur Not eine Verneinung des Steuerverweigerungsrechtes des Landtags herauskonstruieren kann.

XIV. Das Steuerbewilligungsrecht des Landtags beruht im Fürstentum Waldeck auf § 85 V.U. vom 1. August 1852, nach welchem für Einführung neuer Steuern sowie zur Aenderung oder Forterhebung der bestehenden die Zustimmung des Landtags erforderlich ist. Jedoch dürfen die zu einer den Bundespflichten und der Landesverfassung entsprechenden Regierung notwendigen Mittel nicht verweigert werden. Die Pflicht zur bestimmungsgemäßen Verwendung der Mittel spricht § 87 Abs. I aus: „Jede Bewilligung gilt nur für den besonderen Zweck, für welchen sie bestimmt ist. Die Verwendung darf nur innerhalb der Grenzen der Verwilligung erfolgen." Abs. II bestimmt sodann: „Die Bewilligungen dürfen nicht an Bedingungen geknüpft werden, welche mit dem Wesen der vorgeschlagenen Abgaben oder mit der Verwendung der zu verwilligenden Gelder nicht in unmittelbarem Zusammenhange stehen." Auch hier also das Verbot der bedingten Steuerbewilligung.

XV. Ebenso findet man es in den Verfassungen der Fürstentümer Reuß ältere und jüngere Linie. In beiden Verfassungen hat der Landtag das Steuerbewilligungsrecht, und zwar bezüglich der Steuern aller Art (§ 70 der V.U. vom 28. März 1867 bezw. § 56 des revidierten St.-Gr.-G. vom 14. April 1852); als Schranke besteht jedoch das Verbot der bedingten Bewilligung. Zulässig sind in Reuß älterer Linie Bedingungen, welche die Deckungsmittel selbst oder deren Verwendung betreffen, in Reuß jüngere Linie

Anträge, welche das Budget betreffen. Ferner wie in Hessen die Bedingung, daß eine vollständige Uebersicht und Nachweisung des Staatsbedürfnisses und der Staatseinnahmen vorgelegt wird (§ 71 Abs. III bezw. § 58).

XVI. Im Fürstentum Schaumburg-Lippe bedürfen nach Art. 35 des V.-G. vom 17. November 1868 neue Steuern sowie die Forterhebung nur periodisch bewilligter Steuern und die Erhöhung oder Abänderung bestehender Steuern vor der Ausschreibung der ständischen Bewilligung. Diesem Bewilligungsrecht sind in Art. 36 zwei Grenzen gezogen: die zu einer der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel dürfen nicht verweigert werden; die Bewilligung der erforderlichen Mittel darf nicht an Bedingungen geknüpft werden. Dieses Verbot ist in seinem Wortlaut vollkommen dem Art. 188 des oldenburgischen St.-Gr.-G. nachgebildet. Der Budgetzwang ist im Art. 36 Abs. III noch besonders normiert.

XVII. Die landständische Verfassungsurkunde des Fürstentums Lippe vom 6. Juli 1837 in der Fassung vom 3. Juni 1876 verweist bezüglich des Steuerbewilligungsrechtes der Stände auf den Bundesbeschluß vom 28. Juni 1832 (§ 6 Abs. 2) und hält im übrigen die Rechte aufrecht, die den Ständen bis zum Jahre 1805 zustanden.

XVIII. Die einschlägigen Bestimmungen im Finanzrecht der freien Städte Lübeck, Bremen und Hamburg können hier übergangen werden; sie deuten auf ein eigenartiges Budgetrechtssystem hin. Festzustellen ist nur, daß Hamburg und Lübeck sich mehr dem preußischen, Bremen mehr dem bayerischen System nähert. In Lübeck besteht außerdem noch eine besondere Vereinbarung zwischen Senat und Bürgerschaft über das Budgetbewilligungsrecht, wonach die durch die Verfassung festgestellten oder durch besondere Rats- und Bürgerbeschlüsse bereits bewilligten Einnahmen und Ausgaben bei der Beratung des Staatsbudgets weder vom Senat noch von der Bürgerschaft abgelehnt, sondern auch wenn über das Budget keine Vereinbarung zwischen Bürgerschaft und Senat zustande gekommen ist, realisiert werden können.

§ 12.

II. Regelung in den Staaten mit dem System des preußischen Budgetrechtes.

Nach Art. 99 der V.U. für den preußischen Staat vom 31. Januar 1850 müssen alle Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch Gesetz festgestellt. Steuern und Abgaben für die Staatskasse dürfen nur, soweit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind, erhoben werden.

Aehnlich sagt Art. 69 der dieser Verfassung nachgebildeten Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird . . . durch ein Gesetz festgestellt." Art. 71 fährt fort: „Die gemeinschaftlichen Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt, können jedoch in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden."

Die Feststellung des Etats, die auf Grund der Prüfung des vorgelegten Etats, des Voranschlages erfolgt, geschieht hier durch Gesetz. Die Einnahmen brauchen nicht besonders bewilligt zu werden, denn sie beruhen bereits auf dauernden, einer jährlichen Genehmigung nicht bedürftigen gesetzlichen Titeln. Neue Einnahmen werden nur durch Gesetz geschaffen. Das Gesetz, betreffend die Feststellung des Staatshaushaltes kann materiell inhaltlos sein und sich auf die Konstatierung der Etatsfeststellung — der Etat ist als Anlage beigefügt — beschränken. Es können aber auch andere Bestimmungen, und zwar auch solche, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Budget stehen, in dieses Gesetz aufgenommen werden. Denn es steht dem Gesetzgeber frei, heterogene Dinge in einer Gesetzesurkunde miteinander zu verbinden; da der Etat in Gesetzesform festgestellt wird, können in dieser Form auch rechtsverbindliche Rechtsgrundsätze angeordnet werden. (Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. IV S. 488.) Es mag unzweckmäßig sein das Gesetz, das den Etat feststellt, mit solchem Inhalt zu belasten, den man auch in einem besonderen Gesetz formulieren kann, aber grundsätzlich verboten ist es nicht. Jedoch darf die Prüfung und Feststellung des Etats nicht über

ihren Zweck hinausgehen und dazu benützt werden, um Dinge einzubeziehen, die außerhalb des Etats liegen. Da die Feststellung des Etats — namentlich hinsichtlich der Einnahmenansätze — nur die Wirkung der geltenden Gesetze auf den Etat anerkennen kann, kann sie der Reichstag niemals dazu benützen, die geltenden Gesetze eigenmächtig zu ändern oder in der Form der Bedingung der Willigung der Ausgaben die Regierung zu einer solchen Aenderung zu zwingen. Der Reichstag kann also ebensowenig eigenmächtig Aenderungen der bestehenden Gesetze in das Etatsgesetz einfügen, als die Bewilligung des Etats darauf abstellen, daß die Regierung diese Aenderungen genehmigt. Eine Bepackung des Etats mit derartigen, dem Zwecke des Etatsgesetzes widersprechenden Bestimmungen braucht sich die Regierung nicht gefallen zu lassen. (Laband, a. a. O., ferner: Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde, S. 14.)

Für das Reichsrecht wurde dies auch bereits seitens der Regierung in der Reichstagssitzung vom 30. März 1896 (Sten. Ber., S. 1611) ausdrücklich durch den Staatssekretär des Reichsschatzamtes, Graf Posadowsky-Wehner festgestellt:

„. . . Die verbündeten Regierungen glauben es als staatsrechtlich nicht zulässig betrachten zu müssen, daß ein bestehendes Gesetz in Verbindung mit dem Etatsgesetz abgeändert wird, und würden eine solche Form des Etatsgesetzes nicht akzeptieren können." (Vgl. Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung, S. 395.)

Für Preußen geht das gleiche aus der Bestimmung des Art. 62 Abs. III V.U. hervor:

„Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats werden zuerst der zweiten Kammer vorgelegt. Letztere werden von der ersten Kammer im ganzen angenommen oder abgelehnt."

Man würde dem Herrenhaus das Recht zur Aenderung von Gesetzentwürfen dadurch entziehen, daß man die letzteren mit dem Etat zu einem einheitlichen Gesetzentwurf vereinigt oder auch dem Herrenhaus die Verwerfung eines in Vorschlag gebrachten Rechtssatzes erschweren dadurch, daß man es in die Notwendigkeit versetzt, entweder den vorgeschlagenen Rechtssatz anzunehmen oder den ganzen Staatshaushaltsetat abzulehnen. Ein solches Vorgehen würde dem Sinne des Art. 62 V.U. widersprechen. (Vgl. Laband, Das Budgetrecht, S. 16 ff.) Die gleiche Bestimmung ist fast wörtlich in § 5 Abs. III des Gesetzes über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom

31. Mai 1911 (R.-G.-Bl. S. 225 ff.), das eine der preußischen konforme Regelung des Budgetwesens aufweist, enthalten.

Auch für Schwarzburg-Sondershausen, dessen Staatshaushalt durch Gesetz festgestellt wird, ist ein Verbot das Etatsgesetz mit Bedingungen zu bepacken, anzunehmen. § 45 dieser Verfassung normiert ja auch ein Verbot der Verweigerung der Genehmigung und der Deckungsmittel zu Ausgaben, welche auf bundes- und landesverfassungsmäßigen oder auf privatrechtlichen Verbindlichkeiten des Staates beruhen.

Was die Frage der Zulässigkeit einer Bedingung bei der Zustimmung zum Etatsgesetz anlangt, so ist davon auszugehen, daß die formelle Gesetzeskraft beim Etatsgesetz die gleiche ist wie bei allen anderen Gesetzen; es kann auf keine andere Art als im Wege der Gesetzgebung aufgehoben und verändert werden; weder Bundesrat noch Reichstag kann also auch seine erteilte Zustimmung einseitig zurücknehmen, modifizieren, einschränken oder ausdehnen oder an Bedingungen knüpfen. (Laband, Staatsrecht, Bd. IV S. 498.)

§ 13.

III. Regelung in England, Belgien und Frankreich.

I. Der Grundsatz, daß Steuern nur mit Bewilligung des Parlaments erhoben werden können, war in England im Laufe des Mittelalters zur Anerkennung gelangt. Während jedoch in der ersten Zeit die Bewilligung in einer einzigen Summe ohne nähere Verteilung auf die einzelnen Verwaltungszweige erfolgte, begann das Unterhaus seit 1666 den Bewilligungen stehende Klauseln, sogenannte Appropriationsklauseln, beizufügen, wonach die bewilligten Summen nur zu den Zwecken, für welche sie bewilligt waren, verwendet werden durften.

Die Subsidienbill vom 9. Dezember 1689 versah die Bewilligung gewisser Summen für die Kriegsmarine bereits mit einer ausführlichen Appropriationsklausel, die den Beamten bestimmte Strafe für eine andere als die willigungsgemäße Verwendung androhte. Im 18. Jahrhundert wurden sodann die gesamten Bewilligungen stets zu einer Parlamentsakte zusammengefügt und dieser eine Generalappropriationsklausel angehängt. Eine Anzahl von Einnahmen und Ausgaben wurde jedoch bereits in dieser Zeit durch Gesetz dauernd fixiert und unterlag fortan nicht mehr der parlamentarischen Willigung.

Die gesetzlich feststehenden Einnahmen fließen in den sogenannten consolidated fund. Auf ihm lasten auch die gesetzlichen Ausgaben. Die Bewilligung der anderen Ausgaben erfolgt regelmäßig durch mehrere Gesetze; gegen Ende der Jahressession werden dann die Einzelbewilligungen wiederholt und in der sogenannten consolidated fund act (in neuerer Zeit Appropriationsbill genannt) für den Dienst des laufenden Jahres zusammengefaßt. Dieser Akte wird die Appropriationsklausel beigefügt. Formell enthält erst die Appropriationsakte die parlamentarische Bewilligung im technischen Sinn; gewohnheitsrechtlich wird jedoch, da man eine Verwerfung der Appropriationsbill nicht befürchtet, vom Unterhause schon während der Session, also schon vor Erlaß der Appropriationsakte, die Verwendung der vom Unterhaus bewilligten Gelder verfügt. Zum Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben bewilligt das Parlament nämlich jährlich eine Reihe beweglicher Steuern, die durch ein besonderes Gesetz, customs and inland revenue act genannt, erfolgt. Jedoch betragen diese Bewilligungen nur ungefähr ein Siebentel der jährlichen Einnahmen Englands. Die bewilligten Gelder werden ebenfalls in die Appropriationsakte aufgenommen; in ihr sind also die bewilligten Einnahmen, die bewilligten Ausgaben und am Schlusse die Klausel, daß eine Verwendung für andere Zwecke unstatthaft ist, angesetzt.

Schon frühzeitig führte die herrschende Stellung des Unterhauses zur Versuchung, die Geldbills mit anderen Klauseln zu bepacken (tacking), um auf diesem Wege Oberhaus und Krone zu nötigen, Gesetzentwürfe mit solcher Begleitung anzunehmen. Seit 1678 ist es nämlich Grundsatz, daß alle Geldbewilligungen vom Hause der Gemeinen ihren Ausgang nehmen; es ist das unzweifelhafte und ausschließliche Recht der Gemeinen, in dergleichen Bills Ziel, Zweck, Erwägungen, Beschränkungen und Qualifizierung solcher Bewilligungen zu bestimmen; hieran darf das Haus der Lords nichts ändern. Diesem Grundsatz fügten sich auch die Lords und beanspruchten nur das Recht, die von den Gemeinen genehmigten Bills entweder anzunehmen oder zu verwerfen. Das Haus der Lords trat jedoch von allem Anfang an energisch gegen eine unzulässige Bepackung der Bills mit irgendwelchen mit der Geldbewilligung nicht zusammenhängenden Bestimmungen auf, indem es jede bepackte Geldbill (tacked bill) sofort verwarf. Hierin lag ein teilweiser Ausgleich gegen den überwiegenden Einfluß des Unterhauses in Geldsachen, um eine indirekte Schmäle-

rung oder Vereitelung des Gesetzgebungsrechts des Oberhauses — bei anderen Gesetzesvorlagen entsprechen die Befugnisse des Oberhauses denen des Unterhauses — zu verhüten.

Rudolf Gneist (Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrecht Englands) gibt eine übersichtliche Schilderung der Kämpfe zwischen Oberhaus und Unterhaus um das Verbot der bepackten Bills, die bereits im Jahre 1675 begannen. So führte am 23. Mai 1678 der Lordkanzler aus:

„Der jüngst betretene Weg verschiedene selbständige und unzusammenhängende Materien in eine Bill zusammenzupacken, scheint die ganze Anlage und Konstitution der Parlamente zu ändern und folglich die Regierungsweise selbst. Er nimmt indirekt des Königs negative Stimme weg und nötigt ihn, entweder alles zu nehmen oder nichts, während manchmal ein Teil der Bill ebenso gefährlich für das Königreich sein kann wie der andere notwendig. Er nimmt die negative Stimme des Hauses der Pairs durch dieselbe Konsequenz hinweg und entkleidet die Lords ihrer verfassungsgemäßen Gewalten. Er gibt schließlich dem Unterhaus den größten Anteil an der Gesetzgebung und folgeweise die entscheidende Gewalt zu beurteilen, welche Gesetze für das Königreich am besten sind."

(Diese Sätze könnten mutatis mutandis auch auf Preußen Anwendung finden.) Eine am 28. März 1707 erschienene Order des Oberhauses erklärte die Bepackung als unparlamentarisch und als auf die Zerstörung der Verfassung abzielend. Dieser Standpunkt wurde auch in der Folgezeit konsequent eingehalten und führte zur unbestrittenen Anerkennung des später in Bayerns Verfassung aufgenommenen Verbotes, die Steuerbewilligung an eine Bedingung zu knüpfen.

Von dem theoretisch dem Unterhaus zustehenden Recht die ganze Appropriationsbill zu verwerfen, wurde bisher in der Praxis kein Gebrauch gemacht; denn da diese Bill eigentlich nur eine Generalvollmacht für bereits erteilte Spezialvollmachten ist, wäre eine Verwerfung ein Widerspruch mit den vorausgegangenen Beschlüssen des Unterhauses. Eine Modifikation hat dieses Vetorecht erfahren durch die Parlamentsbill vom 9. August 1911, bekannt unter dem Namen „Veto-Bill". Für die Geschichte dieser Bill, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, vergl. A. Mendelssohn-Bartholdy,

„Vor und nach der Parlamentsbill", Jahrb. d. öff. R., Bd. VII, 1912, S. 404 ff.

II. In Belgien werden die Staatsauflagen jährlich bewilligt. Alle Einnahmen und Ausgaben müssen in das Budget eingestellt werden. Die Gesetze, durch welche die Auflagen festgesetzt sind, gelten nur für ein Jahr, wenn sie nicht erneuert werden. Die Regelung des Staatshaushaltes ist somit völlig in den Bereich der gesetzgebenden Gewalt gestellt und damit die Herrschaft des Parlamentes ausgesprochen. „Es wird auf einjährige Kündigung regiert" (Seydel, Konst. und parlamentar. Regierung; Art. 111 und 115 der Verf. von 1831/93). Das absolute Veto des Königs ist nur eine stumpfe Waffe; Gebot der Notwendigkeit ist es für die Krone zu regieren wie das Parlament es will. Die Exekutive ist und bleibt der Legislative unterworfen. In einem solchen System, in dem ein unbeschränktes Recht der Steuerverweigerung herrscht, kann sich naturgemäß auch kein Verbot der bedingten Steuerbewilligung finden.

III. Analog dem belgischen System ist auch das französische, dem das belgische — allerdings in präziserer Form — nur nachgebildet wurde. Im französischen Budgetrecht besteht jedoch noch immer die große Streitfrage, ob der Senat das Recht habe, das von der Deputiertenkammer angenommene Budget ganz oder teilweise zu verwerfen, nicht aber ein neues oder einen von der Deputiertenkammer abgelehnten Kredit zu bewilligen, oder ob der Deputiertenkammer lediglich eine Priorität bezüglich der Prüfung und der Annahme des Budgetgesetzes zukomme (§ 8 V.-G. vom 24. Februar 1875). Sollte die letztere von André Lebon (Oeffentl. Recht, Bd. VI S. 123) vertretene Ansicht die richtige sein, so dürften die bezüglich des Art. 62 Abs. III der preußischen Verfassungsurkunde angeführten Erwägungen auch hier zutreffend sein. Andernfalls müßte das für Belgien Angeführte auch für Frankreich vollinhaltlich gelten. (Vgl. jetzt auch Jèze, Französ. Verwaltungsrecht, Oeffentl. R. d. Geg., Bd. XXIII S. 279 ff.)

§ 14.

Schlußergebnis.

Das im alten Ständestaat zunächst unbeschränkt, dann nur mit gewissen Einschränkungen herrschende Prinzip der Zulässigkeit der Verknüpfung von Steuerbewilligung und Bedingung mußte im mo-

dernen Staate fallen. Die Verfassungen fast aller derjenigen Staaten, in denen das Mitwirkungsrecht des Landtags sich besonders im Rechte der Steuerbewilligung äußert, kennen zwei Beschränkungen des Bewilligungsrechts, von denen sie die letztere regelmäßig ausdrücklich normieren, nämlich die Unzulässigkeit der Steuerverweigerung und die Unzulässigkeit der bedingten Steuerbewilligung. Die Staaten, in denen der Staatshaushalt durch Gesetz geregelt wird, setzen an die Stelle dieser Beschränkungen die Pflicht der Stände zur Bewilligung des Etatsgesetzes und das Verbot, die Etatsfeststellung und Zustimmung zum Etatsgesetz mit Bedingungen zu verknüpfen.

Das in der bayerischen Verfassung im Tit. VII § 9 niedergelegte Verbot der bedingten Steuerbewilligung hat seinen Ursprung im englischen Budgetrecht, wo es nach langem Widerstand des Unterhauses zur Anerkennung gelangte. Von Bayern aus wurde es vorbildlich für zahlreiche andere deutsche Staaten, die sich Bayerns Budgetrechtssystem anschlossen. Die in den Verfassungen dieser Staaten enthaltenen Normierungen des Verbots sind zwar äußerlich verschieden; der Umfang des Verbotes selbst ist aber in allen der gleiche. Die in manchen dieser Verfassungen enthaltenen Ausnahmen vom Verbot sind nur scheinbare; sie vermögen im Vergleich zum bayerischen Recht den Umfang des Verbotes nicht einzuschränken, sondern treffen auch für Bayern zu.

Die durch die Untersuchung der bayerischen Verfassungsgeschichte und Verfassungsbestimmungen gewonnene Auslegung und Umschreibung des Inhaltes des Tit. VII § 9 V.U. ist auch für die anderen Staaten, die dem bayerischen System sich angeschlossen und eine entsprechende Bestimmung aufgenommen haben, anwendbar. Für sie alle gilt der Satz: der Landtag darf die Bewilligung der Steuern mit keiner Nebenbestimmung des Inhalts verbinden, daß seine Steuerbewilligung nur bei Vorhandensein eines näher bestimmten Umstandes oder Zustandes, dessen Eintritt zur Zeit der Bewilligung objektiv ungewiß ist, wirksam sein solle; er darf auch durch keinerlei Nebenbestimmungen einen Zwang zur Herbeiführung eines gewissen Zustandes ausüben. Für sie alle trifft aber auch ebenso der Satz des Art. 188 des oldenburgischen Staatsgrundgesetzes zu, wonach der Bewilligung der Steuern Nebenbestimmungen, die den Zweck und die Verwendung der Steuern, den Umfang des Bedürfnisses, die Größe oder die Art der Verteilung und Erhebung sowie die Dauer der in

Frage stehenden Steuern unmittelbar betreffen, als Bedingungen hinzugefügt werden können. Denn da solche Bestimmungen zum Wesen der Steuerbewilligung gehören, können sie in Bedingungsform angefügt niemals die einer Bedingung eigentümliche Wirkung erzeugen, sondern bleiben stets uneigentliche Bedingungen.

Eine Zuwiderhandlung des Landtags gegen das Verbot der bedingten Steuerbewilligung ist stets Verfassungsverletzung; für die Staatsminister besteht die erhöhte Pflicht, eine mit einer unzulässigen Bedingung bepackte Steuerbewilligung zurückzuweisen, da sie sich einer Mitwirkung zur Verfassungsverletzung und einer Verletzung ihrer Amtspflicht schuldig und dadurch dem Landtag und der Krone gegenüber verantwortlich machen würden.

Das Verbot einer bedingten Steuerbewilligung ist gegeben zum Fortbestand der Regierungsform und des Charakters des bayerischen Staates als einer konstitutionellen repräsentativen Monarchie; seine Beseitigung würde den Uebergang zur parlamentarischen Regierungsweise erleichtern und sich als Mittel zur Schwächung der Kronrechte und Steigerung der Rechte des Landtags darstellen. Ein solches Ziel aber würde im Widerspruche stehen mit dem Geist der bayerischen Verfassung; es würde sich auch nicht vereinbaren mit den Worten, mit denen der Verfassungsgeber in der Einleitung zur Verfassung die oberste Aufgabe der Volksvertretung kennzeichnete:

„Eine Standschaft — berufen, um in öffentlichen Versammlungen die Weisheit der Beratungen zu verstärken, ohne die Kraft der Regierung zu schwächen."

Literaturverzeichnis.

C. Bornhak: Preußisches Staatsrecht, II. Aufl. Breslau 1911.

van Calker, Wilhelm: Die Anfänge des badischen Budgetrechts (Inaug.-Diss.). Freiburg i. Br. 1900.

Danzer, Max: Codex Maximilianeus Bavaricus civilis (Das Bayerische Landrecht). München 1894.

Das öffentliche Recht der Gegenwart, herausg. von Max Huber, Georg Jellinek†, Paul Laband und Robert Piloty, Bd. I, II, IV, V, VI, VII, IX, XIV, XIX, XXIII.

von Dresch, L.: Grundzüge des bayerischen Staatsrechts. Ulm 1823/25, Stettin 1835.

Dryoff, Anton: Rechtssatzung und Gesetz in „Annalen des deutschen Reichs", 1889, S. 892.

Frhr. von Freyberg: Geschichte der bayerischen Landstände und ihrer Verhandlungen. Sulzbach 1828/29.

Fricker, C. V.: Die Natur der Steuerbewilligung und des Finanzgesetzes (Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. 1861).

Gneist, Rudolf: Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrecht Englands. Berlin 1867.

Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, herausgegeben von Heinrich Marquardsen. Freiburg i. Br. und Tübingen. Bd. III, 2.

Hatschek, Julius: Englisches Staatsrecht. (Handb. d. öffentl. Rechts IV, II, 4.) Tübingen 1905.

von Heckel, Max: Das Budget. Leipzig 1898.

Heigel, K. Th.: Quellen und Abhandlungen zur neueren Geschichte Bayerns. München 1884.

von Hornthal, L.: Zur Kritik der Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern. Bamberg 1818.

Jellinek, Georg: Gesetz und Verordnung. Freiburg i. Br. 1887.

Ilse, L. Fr.: Geschichte der deutschen Bundesversammlungen. Marburg 1861.

Klüber, Johann Ludwig: Oeffentliches Recht des deutschen Bundes und der Bundesstaaten. Frankfurt a. M. 1840.

Kormann, Karl: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. Berlin 1910.